



**Inspection générale
des services judiciaires**

N° 34-15

**Inspection générale
des affaires sociales**

N° 2015-014R

Rapport sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF)

Catherine PAUTRAT
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Michel RAYMOND
Membre de l'Inspection
générale des affaires sociales

Isabelle POINSO
Inspectrice des services judiciaires

Christine ABROSSIMOV
Membre de l'Inspection
générale des affaires sociales

Sophie du MESNIL-ADELEE,
Inspectrice de la protection
judiciaire de la jeunesse.

Juillet 2015

Sommaire

SYNTHESE ET PERSPECTIVES	7
INTRODUCTION	19
PRESENTATION DES CEF	23
FICHE 1 : LE PILOTAGE, LE CONTROLE ET L’EVALUATION	29
1. LE PILOTAGE DU DISPOSITIF	29
1.1 LE DEPLOIEMENT DES CEF ET LA GESTION DES PLACES DISPONIBLES.....	29
1.2 LE CADRE NORMATIF	31
1.3 LES COMITES DE PILOTAGE ET LE ROLE SPECIFIQUE DU DT.....	33
2. LE CONTROLE DU DISPOSITIF	35
2.1 L’EXERCICE DE LA FONCTION CONTROLE PAR LES ECHELONS DECONCENTRES	35
2.2 L’ARTICULATION DES ECHELONS DECONCENTRES DANS LA CONDUITE DES PROCEDURES D’HABILITATION ET DE TARIFICATION DES ETABLISSEMENTS ET SERVICES DU SAH	38
3. LES OUTILS D’EVALUATION DU DISPOSITIF	40
3.1 LES OUTILS D’EVALUATION DU PARCOURS DU MINEUR PENDANT LE TEMPS DU PLACEMENT	40
3.2 LES OUTILS D’EVALUATION DU DISPOSITIF	42
RECOMMANDATIONS	43
FICHE 2 : LES RESSOURCES HUMAINES	45
1. LES EFFECTIFS, LE RECRUTEMENT ET LA QUALIFICATION DES PERSONNELS ..	45
1.1 LES EFFECTIFS	45
1.2 LE PROFILAGE DES POSTES D’EDUCATEURS	47
1.4 L’ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL	50

1.5	LE RECRUTEMENT DES CONTRACTUELS DU SP ET DES SALAIRES DU SAH : QUALIFICATION ET PROBITE	52
2.	LA FORMATION ET LE PARCOURS DES PERSONNELS.....	56
2.1	LA FORMATION ET L'EVALUATION DES PERSONNELS	56
2.2	LA STABILITE DES EQUIPES EDUCATIVES EN CEF	60
2.3	LA NEUTRALITE DES PERSONNELS	62
	RECOMMANDATIONS	63
	FICHE 3 : LA PRISE EN CHARGE EDUCATIVE.....	65
1.	LES ACTIVITES DES MINEURS	65
1.1	L'ADEQUATION DE L'AGE DES MINEURS ACCUEILLIS ET DU PROJET PEDAGOGIQUE	65
1.2	LA DUREE DES MODULES	65
1.3	LES ACTIVITES DE JOUR : ATELIERS TECHNIQUES, ACTIVITES D'EDUCATION A LA SANTE, SOCIOCULTURELLES ET SPORTIVES	66
1.4	LES ACTIVITES D'ENSEIGNEMENT	68
1.5	LE DEVELOPPEMENT D'UN RESEAU PARTENARIAL POUR FAVORISER L'INSERTION DES MINEURS	70
2.	LA PREPARATION ET L'ACCOMPAGNEMENT A LA SORTIE DES MINEURS	72
2.1	LA PREPARATION DU PROJET DE SORTIE.....	72
2.2	LE DISPOSITIF DE SUIVI APRES LA SORTIE.....	73
	RECOMMANDATIONS	75
	FICHE 4 : LA SANTE DES MINEURS	77
1.	LES EFFECTIFS DES PERSONNELS DE SANTE ET LE PARTENARIAT	77
1.1	LA GENERALISATION DU RENFORT EN SANTE.....	77
1.2	L'INTENSIFICATION DE LA COLLABORATION SANTE/JUSTICE	79
2.	LA POLITIQUE INTERMINISTERIELLE CONTRE LE TABAGISME ET LES ADDICTIONS.....	81

	5
2.1 L'INTERDICTION DU TABAC	81
2.2 LA LUTTE CONTRE LES ADDICTIONS	83
RECOMMANDATIONS.....	85
FICHE 5 : L'EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX	87
1. LE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX.....	87
1.1 LA VOCATION PRIORITAIREMENT INTERREGIONALE DES CEF.....	87
1.2 LES VISITES SUR SITE DES TITULAIRES DE L'AUTORITE PARENTALE ET LES RETOURS EN FAMILLE	88
2. LE DROIT A L'INTIMITE	89
2.1 LES FOUILLES	89
2.2 LES CORRESPONDANCES ET COMMUNICATIONS TELEPHONIQUES.....	91
3. LA LAÏCITE ET L'EXERCICE D'UN CULTE PAR LES MINEURS	92
RECOMMANDATION	94
FICHE 6 : LA DISCIPLINE ET LES INCIDENTS	95
1. LE CADRE DISCIPLINAIRE.....	95
1.1 L'ELABORATION D'UN CADRE NORMATIF	95
2. LA GESTION DES INCIDENTS	96
2.1 LA PRATIQUE DE LA CONTENTION.....	96
2.2 LE PROTOCOLE DE GESTION DES INCIDENTS	98
2.3 LA REMONTEE DES INCIDENTS ET LEUR ANALYSE	99
2.4 LE REPERAGE DES PHENOMENES DE MALTRAITANCE SUR LES MINEURS.....	101
RECOMMANDATIONS	104
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	105

**TABLEAU DE HIERARCHISATION PAR ORDRE D'IMPORTANCE DE LA MISE EN ŒUVRE
DES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA MISSION..... 107**

LISTE DES ANNEXES 109

Synthèse et perspectives

Dans le prolongement du rapport de la mission interministérielle sur le dispositif des centres éducatifs fermés déposé en janvier 2013 par les inspections générales des services judiciaires (IGSJ) et des affaires sociales (IGAS), assistées de l'inspection de la protection judiciaire (IPJJ), la garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre des affaires sociales et de la santé, ont missionné le 8 janvier 2015 ces mêmes inspections pour effectuer une synthèse des difficultés recensées, analyser le degré de mise en œuvre des recommandations formulées, complétées par celles émises au cours de ces deux dernières années par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), la Cour des comptes et l'IPJJ, mesurer leur impact sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés, et faire toute proposition utile à l'amélioration de ce dispositif.

Après avoir répertorié un ensemble de 209 préconisations opérationnelles, la mission les a regroupées en six questionnaires thématiques adressés à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) en lui demandant d'indiquer leur degré de mise en œuvre, d'exposer les plans d'action conduits et d'identifier les difficultés rencontrées. Ces investigations ont été complétées par quatre déplacements sur sites ainsi que par des consultations de personnalités extérieures, de fédérations associatives et de représentants des administrations centrales concernées.

Les conclusions de la mission sont développées dans six fiches thématiques qui présentent les conditions dans lesquelles les différentes recommandations ont été suivies par la DPJJ et analysent les difficultés ou positions qui ont présidé à leur absence totale ou partielle de mise en œuvre.

Cette synthèse recense dans une première partie les actions entreprises par la DPJJ pour améliorer et consolider le fonctionnement des CEF tandis qu'une seconde identifie les actions restant à engager pour dépasser les difficultés structurelles des CEF et réduire les risques du dispositif.

1. UNE ACTION VOLONTARISTE RECENTE DE LA DPJJ POUR AMELIORER LE DISPOSITIF DES CEF EN LIEN AVEC LES RECOMMANDATIONS DES INSTANCES DE CONTROLE ET DONT LES EFFETS RESTERONT A MESURER

Le rapport interministériel portant sur l'évaluation du dispositif des CEF, déposé en janvier 2013, a été officiellement communiqué le 13 novembre de la même année à la directrice de la PJJ. Sa diffusion officielle est restée restreinte¹, malgré sa mise en ligne sur le site intranet de l'IGSJ le 7 février 2014, à défaut d'une publication à la documentation française².

¹ Il a fait l'objet simultanément d'une diffusion par courriel : aux chefs de cours, directeurs interrégionaux de la PJJ, à la directrice de l'ENPJJ, aux organisations syndicales, à la CNAPE, à l'UNIOPSS, à la présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, au premier président de la Cour des comptes, au Contrôleur général des lieux de privation de liberté et à la Défenseure des enfants.

² Il est néanmoins accessible via les sites internet de l'UNIOPSS et de la CNAPE.

Par ailleurs, l'équipe de direction de la PJJ actuellement en place, s'est largement renouvelée autour de la nouvelle directrice, entre le 5 juin 2013, date de sa nomination, et la fin de l'année 2013³. Le premier chantier lancé par la DPJJ a porté sur l'élaboration d'un cadre général d'actions défini dans la note d'orientation du 30 septembre 2014. Elle a parallèlement renoué un dialogue avec les fédérations associatives aboutissant à la signature de la charte d'engagements réciproques du 30 janvier 2015.

Dans ce contexte, les travaux spécifiques relatifs au dispositif des CEF et au suivi des recommandations des autorités de contrôle ont trouvé un début de concrétisation en février 2014, par la note relative au pilotage des CEF du service public (SP) et du secteur associatif habilité (SAH), puis tout au long du premier semestre 2015.

Les inspections appellent par conséquent l'attention sur le caractère récent et non encore abouti du corpus normatif réactualisé découlant des nouvelles orientations de la DPJJ ainsi que sur la mise en œuvre seulement débutante des plans d'action élaborés depuis 2014 dans un processus de concertation. Les effets des dispositions prises ou en cours de l'être n'ont de ce fait pas pu être mesurés dans le cadre de la présente mission.

En revanche, les inspections soulignent l'engagement de la direction dans une approche réaliste des difficultés repérées du dispositif et du traitement des dysfonctionnements, ainsi qu'en témoignent notamment les neuf missions d'inspection confiées à l'IPJJ depuis août 2013.

Elles relèvent également une communication plus transparente et nuancée en matière d'évaluation de l'impact du placement en CEF sur le parcours pénal du mineur alors que la circulaire de 2008 avançait des données chiffrées en matière de récidive, favorables au dispositif mais non démontrées.

1.1 Une démarche engagée de consolidation juridique et opérationnelle du dispositif des CEF

1.1.1 L'élaboration récente et toujours en cours d'un corpus normatif

Des textes de références spécifiques aux CEF

Suite aux recommandations des instances de contrôle, la DPJJ a poursuivi la refonte de l'architecture juridique des textes spécifiques relatifs aux CEF.

Si la mission reconnaît le travail d'élaboration normative accompli par la DPJJ, elle regrette toutefois que l'élévation du cahier des charges au rang d'arrêté⁴ se traduise par l'appauvrissement de son contenu au profit de celui de la circulaire d'application.

³ Nomination de la sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation, le 1^{er} septembre 2013 ; nomination de l'adjoint à la DPJJ le 1^{er} octobre 2013 ; nomination du sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales le 1^{er} janvier 2014.

⁴ Pris en application du décret n°2007-1573 du 3 novembre 2007 modifié relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, art. 20

Elle souligne également que ce travail n'est pas encore totalement abouti puisque seul le cahier des charges relatif au SP (arrêté du 31 mars 2015) a été publié et les instructions relatives au pilotage des CEF (note du 21 février 2014) diffusées. Sont encore à l'état de projet le cahier des charges relatif au SAH, impliquant une procédure de révision du texte réglementaire plus lourde⁵, et la circulaire d'application de ces deux textes.

La mission note l'existence de deux régimes juridiques distincts applicables à ces établissements, qui relèvent soit du SP, soit du SAH, sous l'égide combinée du code de l'action sociale et des familles (CASF) et de l'ordonnance du 2 février 1945, ce qui rend l'architecture juridique et les leviers d'action vis-à-vis du SAH particulièrement complexes. Les établissements du SAH représentent les deux tiers de l'ensemble des CEF (34 sur 51).

Les réflexions qui ont présidé à l'élaboration des textes concernant les CEF, qui sont des foyers d'hébergement collectif intégrés dans le panel des réponses apportées par la PJJ à la délinquance des mineurs, ont vocation à bénéficier à l'ensemble du dispositif de placement judiciaire.

Des textes communs à l'ensemble des établissements de placement visant à une meilleure prise en charge des mineurs, à la continuité de leur parcours et au respect de leurs droits fondamentaux

La DPJJ privilégie une approche globale des questions relatives au placement judiciaire et à la mission éducative. La question de la fluidité des parcours des mineurs est au cœur de la réflexion contenue dans la note d'orientation du 30 septembre 2014 à partir de laquelle sont déclinées les instructions concernant la laïcité et la neutralité dans les établissements et services du SP et du SAH (note du 25 février 2015) et les lignes directrices relatives au règlement de fonctionnement dans les établissements de placement (note du 4 mai 2015). D'autres textes portant sur le placement judiciaire, l'insertion et le milieu ouvert sont attendus dans le courant de l'année 2015.

La préoccupation également affichée du respect des droits fondamentaux des mineurs dans l'ensemble de ces textes constitue une avancée significative dans l'approche globale de la prise en charge et l'objectif de réinsertion sociale et professionnelle. Le maintien des liens familiaux et le droit à la pratique religieuse devront ainsi être systématiquement pris en compte dans tous les projets d'établissement.

En outre, les CEF, qui prennent en charge environ 1% des jeunes suivis au pénal par la PJJ, doivent pouvoir avoir recours, comme les autres établissements et services, aux dispositifs de droit commun en matière de santé, scolarité, formation et insertion professionnelle pour améliorer la prise en charge des mineurs qui leur sont confiés.

C'est le sens du projet de la PJJ promotrice de santé, de la diffusion de la circulaire du 3 juillet 2015 sur le partenariat avec l'éducation nationale, des expérimentations sur l'insertion et l'accompagnement vers l'autonomie ou des projets de conventionnement avec la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le conseil national et l'union nationale des missions locales.

⁵ Modification du décret n°46-734 du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants

1.1.2 Un nombre de CEF raisonnablement déployé mais dont les quelques nouvelles implantations ne corrigent qu'à la marge les déséquilibres géographiques

Les modalités de développement du programme des CEF s'inscrivent dans une recherche d'équilibre général des équipements d'hébergement et complémentaire aux autres structures de placement.

La DPJJ a privilégié un déploiement raisonnable des CEF, actuellement au nombre de 51 contre 45 en janvier 2013, sans recourir depuis deux ans à des transformations d'établissements de placement traditionnels afin de ne pas obérer l'offre globale de placement⁶. Elle a fait le choix de renoncer à la création prévue de sept CEF dans le SP et d'optimiser les places déjà existantes en relevant, à compter de 2015, l'objectif du taux d'occupation des CEF à 85 %, contre 80 % pour l'année précédente, représentant ainsi l'équivalent de 67 places. L'atteinte de cet objectif paraît cependant difficile au regard de la baisse observée de ce taux⁷.

Les dernières implantations géographiques retenues⁸ sont placées au plus près des bassins de délinquance et des centres urbains permettant ainsi de mieux satisfaire aux besoins de suivi sanitaire et d'insertion des mineurs placés en CEF, de préserver le maintien de leurs liens familiaux et de favoriser le recrutement des professionnels. Cette approche est à conforter pour l'avenir afin d'aboutir à un rééquilibrage territorial qui a largement fait défaut lors du déploiement de ces établissements, dont environ 40% sont situés en zone rurale. Ainsi, une politique de réajustement d'implantations est à privilégier.

Si la DPJJ a choisi de ne pas créer un second CEF dédié à l'accueil des filles en ce que le principe de mixité participe de l'action éducative, elle doit toutefois veiller à ce que ces structures offrent des conditions matérielles adaptées à l'accueil des jeunes des deux sexes sans pour autant restreindre le nombre de mineurs accueillis et en conséquence compromettre l'atteinte de l'objectif du taux d'occupation de 85%. Elle doit également s'attacher à ce que ces structures soient réparties de manière équilibrée sur l'ensemble des directions interrégionales (recommandation n° 1 fiche n° 1).

1.1.3 Un renforcement des effectifs éducatifs et de santé et un plan d'accompagnement des personnels du secteur public en cours de formalisation

L'équilibre du fonctionnement des CEF repose notamment sur des équipes qualifiées, formées et en nombre suffisant afin d'assurer un encadrement des mineurs conformes aux missions des CEF.

Répondant à la recommandation de la précédente mission interministérielle, les effectifs des CEF ont été renforcés à compter du 1^{er} janvier 2015 avec une constitution d'équipe à hauteur de 25 ETP (effectif cible), contre 24, auxquels s'ajoute 1,5 ETP de professionnels de santé, hors psychologue, soit un effectif global de 26,5 ETP sans compter l'enseignant de l'éducation nationale.

⁶ Selon les chiffres de la DPJJ, le nombre d'unités d'hébergement collectif dans le SP et hors CEF, a diminué de 27% entre 2009 et 2014 passant de 107 à 78 unités.

⁷ Le taux a été de 70% en moyenne en 2014 (75% dans le SAH et 59% dans le SP) contre 77% en 2012.

⁸ Les ouvertures de CEF depuis 2012 sont situées à Bures-sur-Yvette, Laon, Bruay la Buisnière, Epinay-sur-Seine, Angoulême, Marseille Les cèdres, Cambrai.

L'importance de ces moyens est justifiée par le profil des mineurs accueillis et par le caractère contenant des CEF. Elle est aussi liée à la volonté de privilégier la consolidation d'un dispositif fragile, au lieu d'en prévoir le développement, et de doter les CEF des ressources nécessaires pour faire face à l'objectif d'amélioration de la performance de ces structures dont le taux d'occupation cible est dorénavant de 85 %. Elle se justifie enfin par la volonté d'assurer une prise en compte systématique des questions de santé dans l'ensemble des CEF en mettant fin, en 2015, à l'expérimentation du renforcement de la prise en charge de la santé mentale organisée dans une partie seulement des CEF.

Des ressources humaines qualifiées et formées sont indispensables afin de développer une action éducative de qualité pour la prise en charge des mineurs des CEF. Prenant appui sur les rapports des différentes instances de contrôle, la DPJJ a formalisé un plan d'action « ressources humaines » pour les cadres et les éducateurs des CEF du SP orienté autour de six axes stratégiques : pilotage du dispositif des CEF publics, recrutement, formation et accompagnement des personnels, organisation du temps de travail, gestion des carrières, promotion du décroisement professionnel. Il ne s'applique toutefois pas au SAH.

Ce plan, décliné en 18 actions, que la mission estime utile, a pour objectif de stabiliser et valoriser les équipes des CEF. Il repose sur une « stratégie par le haut » qui s'appuie sur des équipes de gouvernance performantes, solides et expérimentées permettant de fidéliser les éducateurs, de diffuser les bonnes pratiques et de rendre les CEF attractifs. Sa mise en œuvre viendra utilement compléter les dispositifs dont bénéficient déjà les personnels affectés en CEF en termes de régime indemnitaire et d'avancement.

1.2 Une démarche tournée vers une meilleure gouvernance du dispositif des CEF

1.2.1 Un pilotage des CEF mieux structuré

Le pilotage du dispositif des CEF, dont la structuration est essentielle, implique à la fois un partage des champs d'action clair et lisible entre l'administration centrale et les services déconcentrés de la PJJ, mais aussi un renforcement de l'échelon territorial dont le rôle en matière de contrôle et de suivi de l'activité des CEF est primordial. C'est en ce sens que la DPJJ a conçu, dans sa note d'instruction du 21 février 2014, une architecture reposant, d'une part, sur l'échelon déconcentré avec l'instauration de comités de pilotage territorial et interrégional et, d'autre part, sur le niveau central avec un comité de pilotage national.

Toutefois, il reste encore à clarifier les niveaux d'intervention et les rôles de ces différentes instances et à renforcer le caractère central du comité de pilotage territorial dont la composition mérite d'être élargie (recommandation n°17 fiche n°4).

Les incidents qui surviennent dans les CEF constituent des indicateurs d'alerte permettant de recenser des difficultés voire de révéler des dysfonctionnements préjudiciables à la prise en charge des mineurs, au fonctionnement de l'établissement ou susceptibles de porter atteinte à la sécurité des personnels et des mineurs. L'organisation d'un système de remontées d'informations permet en conséquence d'engager un processus d'alerte, lorsqu'un CEF connaît un nombre significatifs d'incidents et de mettre en œuvre les mesures de réajustement nécessaires.

C'est dans cet objectif que la DPJJ a réorganisé la chaîne de permanence relative au signalement des incidents par une note du 13 février 2015 qui s'applique aux établissements du SP et du SAH. L'administration centrale développe à cet effet un logiciel qui permettra de recenser en temps réel les incidents et de procéder à leur analyse.

Toutefois, il n'existe pas à l'heure actuelle d'analyse systématique de ces incidents qui remontent à l'échelon central au motif notamment que les fiches de signalement, d'un maniement trop complexe, sont remplies de manière hétérogène rendant ensuite leur exploitation malaisée. De plus, aucun indicateur d'alerte n'a été construit que ce soit à partir d'une absence totale de remontée d'incidents par le CEF ou au contraire à partir d'un seuil significatif.

Dès lors, et dans l'attente du déploiement du logiciel précité, il est impératif de prévoir dès à présent un suivi régulier et organisé du traitement des incidents survenant dans les CEF (recommandation n° 22 fiche n° 6).

1.2.2 Un processus de suivi et d'évaluation engagé

Depuis la mise en place des CEF aucune évaluation n'a permis d'analyser l'efficacité du dispositif pendant le temps du placement alors même qu'il existe un système d'information centralisé de suivi des mineurs dénommé G@ME, applicable au SP, qui permet de suivre et d'évaluer le parcours du jeune pendant et après le placement. Cet outil étant faiblement utilisé et mal renseigné, les professionnels et l'encadrement sont privés d'une capacité de suivi et d'évaluation du parcours du jeune lors de son passage en CEF.

Même si la DPJJ déploie de nombreux efforts pour que les professionnels s'approprient ce logiciel, elle n'a pas prévu l'obligation pour les éducateurs de le renseigner que ce soit dans le cahier des charges du 31 mars 2015 ou dans le projet de circulaire. Il s'avère donc impératif de donner des instructions aux directeurs interrégionaux pour que sous la responsabilité du chef d'établissement les personnels des CEF du SP renseignent ce système d'information. Il est également nécessaire de garantir la continuité du suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ qu'il relève du SP ou du SAH lequel représente les deux tiers des CEF. Dès lors, le rapprochement des systèmes d'information entre les deux secteurs doit être organisé pour croiser les informations respectivement saisies (recommandation n° 5 fiche n° 1).

Par ailleurs, en l'absence d'outil permettant de mesurer l'impact du séjour du jeune en CEF sur son parcours global, la DPJJ a engagé avec les fédérations d'associations deux axes de travail consistant, pour le premier, à procéder en janvier 2016 à une enquête ponctuelle destinée à recueillir des données sur le parcours des mineurs et des éléments qualitatifs sur leur insertion, leur scolarité et leur projet de sortie, et pour le second, à réaliser une étude de cohorte afin d'analyser les trajectoires des mineurs pris en charge par la PJJ, l'impact de ces prises en charge et la réitération des mineurs concernés.

A ce titre, la mission valide la démarche de la PJJ tendant à construire des outils de suivi et d'évaluation inscrits dans la durée et dans une dimension globale du parcours du jeune et ce d'autant que le seul taux de récidive ne peut à lui seul constituer un indicateur pertinent de mesure de la performance du dispositif.

Les actions engagées par la DPJJ n'ont pas encore trouvé leur plein effet sur le terrain en raison de leur caractère récent ou encore inabouti. La mission estime indispensable que l'administration centrale mesure leur impact au moyen d'indicateurs à construire pour les établissements du SP et à co-construire avec les fédérations associatives pour les CEF relevant du SAH.

En complément des orientations arrêtées par la DPJJ pour consolider les CEF, qui sont pertinentes sous réserve d'ajustements, la mission a identifié des difficultés structurelles pour lesquelles des actions restent à engager afin de réduire les risques du dispositif soulignés par les instances de contrôle.

2. DES ACTIONS RESTANT A ENGAGER POUR DEPASSER LES DIFFICULTES STRUCTURELLES DES CEF ET REDUIRE LES RISQUES DU DISPOSITIF

Certaines recommandations des instances de contrôle n'ont pas encore été suivies, d'autres sont en cours de mise en œuvre et de nouvelles doivent être engagées.

Sans revenir sur les constats du précédent rapport interministériel amplement développés, les structures des CEF « *présentent une très grande hétérogénéité dans leur fonctionnement qu'elles relèvent du SP ou du SAH [et restent] des établissements fragiles* ». Ces constats, identifiés par la mission comme étant pour partie liés au concept de fermeture, restent d'actualité.

Les fragilités des CEF sont multifactorielles et interagissent entre elles : implantation géographique d'une partie des CEF éloignés des bassins d'emploi, insuffisance de qualification et d'expérience d'une partie des cadres et des équipes éducatives, manque d'attractivité des CEF pour les professionnels, déficit d'activités proposées aux mineurs, complexité de la relation entre l'Etat et le SAH.

Le dépassement de ces difficultés, mieux identifiées après plus de dix années de fonctionnement, impose d'engager rapidement la mise en œuvre de l'ensemble des mesures recommandées dans le présent rapport, dont certaines, nouvelles, visent à réduire le niveau des risques de ce dispositif et à éviter les dysfonctionnements graves.

2.1 Professionnaliser et consolider les équipes de CEF pour mieux encadrer les mineurs

2.1.1 Imposer la qualification des professionnels et poursuivre le renforcement des effectifs

Des recrutements de personnels selon un niveau exigé de qualification et un profil adapté, et des formations spécifiques relatives au travail en CEF

La sous-qualification des personnels reste trop fréquente. Elle est pour partie liée au manque d'attractivité des CEF compte tenu des contraintes inhérentes à l'hébergement et au caractère contenant et fermé de ces structures. Elle représente un risque majeur de voir se développer des postures professionnelles inadaptées ayant des conséquences directes sur la qualité de la prise en charge des mineurs. Des dérives graves ont pu être mises en lien, par certaines autorités de contrôle, avec un déficit de qualification des professionnels.

Par ailleurs, le recrutement doit permettre de garantir la complémentarité des profils des membres de l'équipe éducative en s'appuyant en partie sur des personnels expérimentés. Dans le SP, il est indispensable de profiler les postes d'éducateurs afin de s'assurer de l'adéquation du candidat aux conditions d'exercice en CEF et de ses capacités d'adhésion au projet de service.

En outre, le travail en CEF nécessite une bonne connaissance du cadre pénal, des compétences et positionnements éducatifs adaptés qui ne sont pas toujours acquis par les professionnels à leur prise de fonction s'agissant notamment des contractuels du SP et des personnels du SAH.

C'est pourquoi, il est nécessaire de :

- recruter, s'agissant des personnels contractuels du SP, exclusivement des professionnels diplômés ou engagés dans un parcours de formation qualifiante même pour les cadres et définir la nature des diplômes requis ; et prévoir pour le SAH, un objectif fixé par la PJJ, de recrutement de personnels exclusivement diplômés ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, en définissant la nature des diplômes (recommandation n° 8 fiche n° 2) ;
- profiler les postes pour les éducateurs du SP comme cela est déjà prévu pour les cadres (recommandation n° 7 fiche n° 2) ;
- prévoir des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, afin de renforcer la prise en charge éducative en journée (recommandation n° 9 fiche n° 2) ;
- garantir la qualification des personnels en charge de la mise en œuvre des trois ateliers techniques, par le recours combiné au fléchage de postes, au profilage des éducateurs et au recours à des prestataires extérieurs (recommandation n° 14 fiche n° 3) ;
- mieux garantir la probité de tous les personnels des CEF, compte tenu de leur travail quotidien au contact des mineurs (recommandation n° 10 fiche n° 2) ;
- créer un partenariat entre les pôles territoriaux de formation (PTF) et les instituts régionaux du travail social (IRTS) afin notamment de généraliser les stages d'adaptation au profit des personnels du SAH nouvellement recrutés, construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants (recommandation n° 11 fiche n° 2) ;
- élaborer en matière de ressources humaines un plan d'action entre la DPJJ et les fédérations associatives pouvant s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences (recommandation n° 12 fiche n° 2) ;
- s'inscrire dans le travail de réflexion entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, au niveau national dans le cadre des états généraux du travail social, plus spécialement pour renforcer l'attractivité et moderniser les conditions d'exercice des métiers en hébergement dans le cadre d'une évolution de la convention collective de 1966 (recommandation n° 13 fiche n° 2).

Une équipe à redimensionner

Même si la mission mesure les efforts accomplis par la DPJJ, dans un contexte budgétaire contraint, pour prévoir, à compter du 1^{er} janvier 2015, un effectif cible de 25 ETP, elle maintient qu'un effectif de 27 ETP en plus d'1,5 ETP de professionnels de santé est adapté à un encadrement des mineurs conforme aux missions du dispositif et à un fonctionnement de qualité des CEF, et ce d'autant que l'augmentation de la capacité d'accueil des CEF à 12 places doit être conjuguée avec celle de l'objectif du taux d'occupation fixé à 85 % (recommandation n° 6 fiche n° 2).

Cette quotité de 25 ETP a été déclinée en un organigramme type d'équipe différemment constitué entre les CEF du SP, dirigés par deux cadres, et ceux du SAH constitués de deux ou trois cadres. La mission considère, dans le prolongement des précédents travaux interministériels, que la direction d'un CEF nécessite l'emploi de trois professionnels et que le déficit d'encadrants est source de fragilité pour garantir la sécurité des mineurs et des professionnels (recommandation n° 6 fiche n° 2).

2.1.2 Optimiser l'action éducative pendant le placement et renforcer l'accompagnement du mineur à la sortie

Des personnels recrutés dans de bonnes conditions et dont la formation répond aux exigences de l'exercice professionnel, sont en capacité de s'approprier le projet éducatif et de participer à la cohésion d'équipe. Ils contribuent à améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs, pendant et après le temps du placement, notamment en anticipant le projet de sortie.

En matière de santé, il est nécessaire de développer des conventions entre les directions territoriales de la PJJ (DT PJJ) et les délégations territoriales des agences régionales de santé (DT ARS⁹) pour mieux prendre en charge les questions de santé des mineurs placés en CEF (recommandation n° 17 fiche n° 4). Si le mineur est consommateur de tabac, et même si l'interdiction légale de fumer doit être rappelée et affichée au sein du CEF, un plan individualisé de sevrage doit être proposé et formalisé, la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac pouvant alors constituer un indicateur d'évaluation du comportement du mineur (recommandations n° 18 fiche n° 4). De même, il est nécessaire d'organiser la continuité des traitements et suivis médicaux à la sortie des jeunes (recommandation n° 19 fiche n° 4).

En matière de scolarité, outre l'effort à fournir pour augmenter le volume horaire d'enseignement par semaine et par mineur, aujourd'hui trop faible par rapport à l'objectif fixé de 15 heures par la circulaire de 2005, il paraît opportun de faciliter le retour vers les dispositifs de droit commun par le biais éventuel du rattachement systématique des mineurs des CEF à un établissement scolaire (recommandation n° 15 fiche n° 3).

Enfin, si la mission reconnaît que le profil des mineurs suivis par la PJJ n'est pas très différent d'un établissement à l'autre, voire d'un dispositif à l'autre, le cadre particulièrement contraignant du dispositif CEF nécessite un accompagnement renforcé de ces mineurs à leur sortie, qui reste à construire, afin de les soutenir dans leur réadaptation vers un cadre de vie non fermé (recommandation n° 16 fiche n° 3).

⁹ Dans le cadre des projets régionaux de santé ou dans celui des actions déconcentrées de la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) ou du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD)

2.2 Une démarche de maîtrise des risques à structurer et à décliner

2.2.1 *Mieux prévenir les crises et les dysfonctionnements dans les CEF*

L'établissement de procédures efficaces de prévention et gestion des crises ainsi que de la violence revêt en CEF une importance particulière du fait de la fermeture des lieux. Si des protocoles de gestion des incidents sont habituellement formalisés, les réponses internes apportées aux comportements des mineurs irrespectueux du cadre du placement varient d'un établissement à l'autre et portent parfois atteinte aux droits fondamentaux de ces derniers.

Il en est ainsi de l'usage de la contention qui privilégie le rapport de force physique aux postures professionnelles axées sur le maintien de la relation éducative, l'autorité et le recours au collectif. Insuffisamment repérable dans ses objectifs et ses conditions de mise en œuvre, l'usage de la contention doit être interdit dans l'ensemble des établissements éducatifs, y compris les centres éducatifs fermés (recommandation n° 21 fiche n° 6).

Cette prohibition s'impose d'autant plus que des situations de violences commises par les adultes sur les mineurs ont été repérées par les autorités de contrôle dans plusieurs CEF, prenant parfois la forme de contentions injustifiées et/ou excessives dans leur fréquence et intensité.

Plus généralement, des inquiétudes émergent concernant la capacité de certaines équipes éducatives du SP comme du SAH à faire face à la violence qui résulte de la confrontation entre les adultes et les mineurs imposée par le cadre contraint du placement.

Les autorités de contrôle ont pu notamment mettre en lien des cas de maltraitance sur les mineurs placés dans des CEF relevant du SAH avec un déficit massif de qualification des professionnels recrutés.

La mission interministérielle recommande à la DPJJ d'élaborer de toute urgence avec les fédérations d'associations, un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des phénomènes de violence (recommandation n° 23 fiche n° 6). Elle relève aussi la nécessité de doter les directeurs territoriaux d'outils de repérage des risques de maltraitance dans le cadre de leur fonction de suivi et de contrôle de l'activité.

La prévention de la violence impose enfin des procédures de fouille des mineurs qui doivent faire l'objet d'un cadre normatif adapté conciliant le respect de leur intimité avec les impératifs de sécurité s'imposant au sein des établissements. Dans l'immédiat, une circulaire devrait rappeler les pratiques interdites et préciser les conduites à tenir par les chefs d'établissement (recommandation n° 20 fiche n° 5).

2.2.2 *Intensifier le pilotage et clarifier le contrôle du dispositif des CEF*

Le dispositif des CEF, en majorité géré par le secteur associatif, doit bénéficier d'un pilotage renforcé à tous les échelons administratifs. Il s'agit en effet de permettre à la DPJJ d'exercer sa mission de suivi et contrôle sur les établissements et services afin de garantir la qualité du fonctionnement des établissements et de la prise en charge des mineurs, d'harmoniser et de sécuriser les procédures de travail ainsi que d'assurer la sécurité des jeunes et des professionnels.

Au niveau national, il est indispensable d'accentuer la transversalité entre les trois sous-directions de la DPJJ, plus particulièrement pour faciliter le pilotage et l'animation du SAH, et de clarifier les fonctions des échelons déconcentrés, en lien avec les moyens qui leur sont alloués.

S'agissant des échelons déconcentrés, une réflexion est conduite par la DPJJ pour mieux définir l'organisation des relations territoriales entre la DPJJ et le SAH.

La mission interministérielle considère que la note en préparation sur le SAH doit plus particulièrement fixer le niveau d'exigence attendu dans le domaine des ressources humaines en matière de qualification, de vérification de la probité et de formation. La DPJJ doit aussi exposer ses attentes en matière de remontées d'informations et de contrôle par les échelons territoriaux.

Les DIR et les DT doivent trouver des articulations efficaces dans l'exercice des missions qui peuvent faire l'objet de délégations ou de répartition des tâches, notamment en matière d'habilitation et de tarification des établissements du SAH.

Le rôle attribué au directeur territorial doit ainsi être repéré et lui permettre de conforter son action en matière de pilotage, de suivi et de contrôle permanent de l'activité des établissements et services de son ressort (recommandation n° 4 fiche n° 1). A ce titre, la circulaire d'application du cahier des charges doit prévoir la tenue pour chaque CEF d'un comité de suivi des mineurs présidé par le directeur territorial (recommandation n° 2 fiche n°1).

Si la DPJJ a distingué les fonctions d'audit de celles du contrôle, la mission estime que l'échelon DIR doit être doté de services de contrôle rattachés directement au directeur interrégional pour effectuer des contrôles de fonctionnement réguliers des établissements et services de l'inter région afin de détecter les dysfonctionnements. Pour des raisons d'homogénéité et de performance de la chaîne du contrôle, la méthodologie utilisée doit se référer principalement à celle des inspections du ministère de la justice, ce qui devrait notamment se traduire pour les CEF par l'utilisation du référentiel de contrôle des CEF élaboré par l'inspection de la PJJ. Pour des raisons de compétence, d'indépendance, d'objectivité et de clarté des positionnements, l'échelon DT ne doit pas être sollicité par les DIR au titre de la fonction contrôle de fonctionnement, laquelle justifie l'affectation de professionnels spécialisés au sein de services dédiés (recommandation n° 3 fiche n° 1).

Conclusion

Le dispositif des CEF s'est installé dans l'offre globale d'hébergement et constitue une des réponses judiciaires à la prise en charge des mineurs délinquants même s'il présente de fragilités soulignées par les différentes instances de contrôle.

La mission observe que la DPJJ s'est emparée de leurs constats et a engagé la mise en œuvre de certaines recommandations. S'agissant du rapport interministériel de janvier 2013, les trois quarts d'entre elles, sont totalement ou partiellement suivies. Leur mise en œuvre, récente ou en cours, n'a pas encore produit d'effets mesurables.

Mais des fragilités structurelles et multifactorielles persistent, génératrices de risques. Pour les réduire, une action résolue reste à mener plus particulièrement dans le domaine des ressources humaines et du traitement des phénomènes de violence selon les recommandations du présent rapport.

En outre, la clarification des relations avec le SAH et les revalorisations des carrières pour les personnels exerçant en hébergement constituent des axes de travail à engager. Même s'ils dépassent le cadre du présent rapport, la mission souligne leur caractère essentiel pour l'avenir du dispositif des CEF et plus largement pour tous les établissements d'hébergement.

Introduction

Par lettre de mission du 8 janvier 2015 (annexe 1), la garde des sceaux, ministre de la justice, et la ministre des affaires sociales et de la santé ont mandaté l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour conduire une mission sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).

La saisine rappelait que ces mêmes inspections, assistées par l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse (IPJJ), avaient déposé en janvier 2013 un précédent rapport interministériel portant sur « *l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants* ». La mission concluait au fait que ces structures avaient « *trouvé leur place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants* » et dressait une liste de 16 recommandations générales ainsi que 12 items à introduire dans le cahier des charges de ces structures.

Depuis la remise du rapport, les commanditaires indiquaient que la direction de la PJJ avait pris des mesures pour améliorer la qualité du dispositif d'hébergement des mineurs notamment en CEF. Parallèlement, il était précisé qu'à la suite de plusieurs missions de l'IPJJ diligentées dans le cadre de dysfonctionnements survenus dans des CEF, certains d'entre eux avaient fait l'objet de fermetures provisoires.

Sur la base de ces éléments, il était demandé aux inspections « *de mettre en place une nouvelle mission d'évaluation du dispositif des CEF* » ayant pour objet :

- « *d'établir, à partir, notamment des constats établis dans leurs rapports ces deux dernières années par le CGLPL, la Cour des comptes et les inspections du ministère de la justice, une synthèse des difficultés recensées et des recommandations faites ;*
- *d'analyser le degré de mise en œuvre des recommandations faites par ces rapports ainsi que celui établi par la mission interministérielle précitée ;*
- *de mesurer leur impact sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés ;*
- *de faire toute proposition utile d'amélioration de ce dispositif ».*

Pour la conduite de ses travaux, les investigations de la mission¹⁰ ont consisté à :

- prendre connaissance de la documentation produite sur le sujet et de l'ensemble des rapports établis par les différentes instances de contrôle au cours des deux dernières années, soit 24 rapports¹¹ ;

¹⁰ La mission était composée de Catherine Pautrat, inspectrice générale adjointe des services judiciaires, Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires, Michel Raymond, inspecteur général des affaires sociales, Christine Abrossimov, administratrice civile hors classe, membre de l'inspection générale des affaires sociales, et Sophie du Mesnil-Adelée, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse.

¹¹ Au cours de la période de référence visée (2012/2014) élargie au premier semestre de l'année 2015, et en sus du premier rapport interministériel précité, le CGLPL a rendu neuf rapports de visite, publié trois rapports d'activité (2012, 2013, 2014) et adressé une note à la garde des sceaux comportant des remarques sur les CEF en date du 18 novembre 2014 ; l'IPJJ a rendu neuf rapports dont sept d'inspection ou de contrôle de fonctionnement portant sur des CEF et deux relatifs à des contrôles de suite ; la Cour des comptes a adressé au secrétaire général du ministère de la justice le 18 décembre 2013 des observations sur le rôle des CEF et a produit un rapport d'enquête sur la PJJ en octobre 2014.

- recenser, sous forme de tableaux, et pour chaque organe de contrôle, les recommandations émises en écartant celles de nature imprécise ou dont la formulation ne s'apparente pas à des préconisations. Les 209 recommandations retenues ont ensuite été regroupées autour de six thématiques (annexe 2) portant sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation du dispositif, les ressources humaines, la prise en charge éducative, la santé des mineurs, l'exercice des droits fondamentaux ainsi que la discipline et les incidents ;
- élaborer pour chacune de ces thématiques des questionnaires adressés à la direction de la PJJ en lui demandant d'indiquer le degré de mise en œuvre des recommandations, d'exposer les plans d'actions conduits et d'identifier les difficultés rencontrées ;
- analyser l'ensemble des réponses apportées à la suite desquelles des réunions de travail ont été conduites avec chacune des sous-directions de la DPJJ ;
- consulter les acteurs au niveau central : les conseillers en charge de ce dossier dans les cabinets des ministres commanditaires et les représentants des différentes administrations centrales ou institutions concernées ainsi que l'ENPJJ. La mission a également procédé à l'audition de fédérations associatives ou d'associations et de personnalités dont la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL) (annexe 3) ;
- procéder à quatre déplacements sur sites¹² choisis selon des critères objectifs¹³. Lors de ces visites, les inspecteurs ont rencontré les équipes de direction, les équipes éducatives, les personnels de santé et de l'éducation nationale, et échangé avec des mineurs placés ; ils se sont également entretenus avec les directeurs interrégionaux de la PJJ ou leurs représentants, les directeurs territoriaux de la PJJ, les directeurs généraux ou territoriaux des ARS ou leurs représentants, les présidents et directeurs généraux des CEF relevant du secteur associatif habilité.

Les investigations se sont achevées par un entretien de fin de mission avec la directrice de la PJJ et son adjoint.

Les analyses de la mission sur la mise en œuvre des recommandations de l'ensemble des rapports, et de ses effets, sont présentées sous forme de six fiches reprenant les thèmes précités. Chacune est scindée en deux ou trois volets thématiques traités en trois temps : le rappel du diagnostic des instances de contrôle avec les principales recommandations émises ; le degré de mise en œuvre de ces recommandations ; l'analyse de la mission au terme de laquelle de nouvelles préconisations sont éventuellement formulées et hiérarchisées par ordre d'importance gradué de 1 à 3.

¹² Les CEF de : Epinay-sur-Seine, Sainte-Menehould, Liévin et La Plaine-du-Forez.

¹³ Tranches d'âge des mineurs accueillis, inter région d'appartenance, mode de gestion (service public et secteur associatif habilité), un CEF ayant fait l'objet d'une inspection de l'IPJJ suite à de graves dysfonctionnements signalés afin de mesurer l'impact de la mise en œuvre des recommandations sur le fonctionnement de l'établissement et les difficultés éventuellement rencontrées.

En raison du caractère trop récent, et même dans certains cas non encore concrétisé, des orientations prises par la DPJJ pour suivre les recommandations émises par les différentes instances de contrôle, la mission n'a pas été en capacité, conformément à la lettre de mission, de mesurer l'impact de la mise en œuvre des préconisations sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés.

Présentation des CEF

Les CEF, créés par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation de la justice, permettent aux magistrats de recourir à un dispositif alternatif à l'incarcération pour des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants ne respectant pas les conditions d'un placement traditionnel et mettant en échec les différentes interventions éducatives. Des évolutions législatives ont, depuis, modifié l'esprit initial des textes en prenant en compte la gravité des actes commis par des mineurs, indépendamment même de leurs antécédents judiciaires, pour certaines catégories d'infractions.

Ces structures, qui accueillent des mineurs, à l'occasion de placements préparés mais le plus souvent en urgence, se démarquent des dispositifs d'hébergement traditionnels en permettant, dans un cadre fermé et contenant, leur prise en charge intensive par une équipe pluridisciplinaire. Celle-ci assure un suivi éducatif et pédagogique renforcé, adapté à la personnalité des jeunes et orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle.

Malgré leur caractère fermé justifiant l'intervention de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté (CGLPL), ces centres ne rentrent pas dans la catégorie des établissements pénitentiaires, mais dans celles des établissements sociaux et médico-sociaux régis par l'article L.312-1 I.4° du code de l'action sociale et des familles (CASF).

Les CEF, au nombre de 51 au 1^{er} janvier 2015, sont gérés pour 34 d'entre eux par le secteur associatif habilité (SAH), et pour 17 par le secteur public (SP) de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Ils ont accueilli 1240 mineurs en 2010, 1320 en 2011 et 1362 en 2012, 1408 en 2013, 1481 en 2014, soit 6811 entre 2010 et 2014 et 10 388 depuis 2003.

Leur utilité étant reconnue par les professionnels, les CEF sont devenus incontournables dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants qu'ils ont contribué à diversifier.

Ces structures présentent toutefois une très grande hétérogénéité dans leur fonctionnement qu'elles relèvent du SP ou du SAH. Ce sont, par ailleurs, des établissements fragiles dont l'équilibre repose sur une imbrication étroite et constante entre, d'une part, une organisation interne structurée, basée sur des procédures référencées, d'autre part, sur des ressources humaines qualifiées, formées et en nombre suffisant, et, enfin, sur une dynamique de prise en charge contenante et cohérente des mineurs.

La précédente mission interministérielle avait constaté que ce dispositif n'était pas, dans sa totalité, en capacité de réunir l'ensemble de ces facteurs de réussite et ne bénéficiait pas d'un accompagnement toujours adapté. Les différentes instances de contrôle ont conforté ce diagnostic. Aussi, l'ensemble des recommandations qu'elles ont émises a pour objectif d'améliorer le fonctionnement des CEF et de renforcer l'efficacité d'un dispositif dont le prix de journée est le plus élevé des modes de placement (661 € en moyenne par mineur et par jour pour l'année 2014).

Les centres éducatifs fermés en chiffres

1. Données générales :

- 51 CEF (34 relèvent du SAH et 17 du SP pour 573 places installées contre 498 au 1^{er} janvier 2013).
- Chaque CEF accueille au maximum 12 mineurs âgés de 13 à 18 ans selon des tranches d'âges définies dans l'arrêté d'habilitation.
- La durée du placement est de 6 mois renouvelable une fois dans le cadre d'un contrôle judiciaire.
- Un seul CEF est exclusivement dédié à l'accueil des jeunes filles ; 15 pratiquent la mixité¹⁴.
- La circulaire de tarification pour l'année 2015 applicable à tous les CEF du SAH, retient la norme de 26,5 ETP, personnels de santé compris (1,5 ETP), auxquels s'ajoute un personnel de l'éducation nationale.

2. Nombre de mineurs ayant bénéficié de ce dispositif

Depuis 2003 : 10 388

En 2013: 1408

En 2014 : 1481

- Ils représentent environ 30 % des 4 999 mineurs placés au pénal en hébergement collectif traditionnel et spécialisé¹⁵.
- Ils représentent environ 26 % des 5 651 mineurs placés au pénal quel que soit le mode d'hébergement¹⁶.
- Ils représentent environ 1 % des 136 134 mineurs suivis dans l'année toutes mesures et tous fondements juridiques confondus¹⁷.

3. Nombre de mesures entre 2009 et 2014

SP + SAH Nombre de mesures suivies dans l'année au titre de l'ordonnance de 1945	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Différentiel entre 2009 et 2014	2009 2014 en %
Hébergement collectif traditionnel (foyers et CPI)	7 532	6 739	6 282	5 424	4 732	4 409	-3123	-41%
Hébergement collectif spécialisé CER + CEF + lieux de vie)	3 036	3 197	3 399	3 357	3 262	3 194	158	5%
dont CPI	0	0	0	0	0	0	0	
dont CER	1 286	1 283	1 282	1 225	1 093	981	-305	-24%
dont CEF	1 292	1 460	1 661	1 730	1 793	1 847	555	43%
dont Lieux de vie	458	454	456	402	376	366	-92	-20%
Hébergement individualisé	1 435	959	662	472	441	460	-975	-68%
Hébergement autonome : familles d'accueil et tiers digne de confiance	1 365	1 109	1 021	945	936	937	-428	-31%
Total mesures de placement au titre de l'enfance délinquante	13 368	12 007	11 364	10 198	9 371	9 000	-4368	-33%

Source : données brutes de la sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens de la DPJJ

NB : un mineur peut faire l'objet de plusieurs mesures de placement

Le pourcentage des mesures de placement en CEF est passé de 9,7 % en 2009 à 20,5 % en 2014 par rapport au total des mesures de placement au titre de l'enfance délinquante dans les établissements du SP et du SAH.

¹⁴ Selon l'outil de recherche des CEF en ligne sur le site intranet de la DPJJ

¹⁵ Spécialisé : CER (1054) + CEF (1407)

¹⁶ Hébergement collectif traditionnel + CER + CEF+ lieux de vie + hébergement individualisé + familles d'accueil

¹⁷ Source DPJJ

4. Données en 2014

- L'âge moyen à l'entrée du CEF est de 16,2 ans ; les 16-18 ans représentent 60% des jeunes pris en charge¹⁸.
- La durée moyenne de placement dans les CEF du SP est de 3,5 mois et dans ceux du SAH de 4,14 mois¹⁹.
- Le coût moyen par mineur d'une journée de placement en CEF en 2014 (SP et SAH) s'est élevé à 661 euros²⁰.
- Le taux d'occupation moyen SP et SAH confondu s'élève à 70 % en 2014 contre 77% en 2012.

Caractéristiques de la prise en charge des CEF

- Les CEF prennent en charge des mineurs venant de l'ensemble du territoire national, en accueil immédiat ou préparé, étant précisé que la proximité géographique avec la résidence d'origine du mineur est recherchée pour prendre en compte le nécessaire maintien des liens familiaux²¹ et le suivi par l'éducateur de milieu ouvert.
- Cette prise en charge est organisée autour d'un phasage en trois étapes de la durée du placement : la 1^{ère} : un module d'accueil et d'adaptation, la 2^{ème} : une mise en œuvre d'un programme intensif de prise en charge du mineur, la 3^{ème} : un accompagnement individuel pour la préparation à la sortie.
- Le caractère fermé des CEF est un concept juridique dans la mesure où il réside dans la sanction du non-respect des obligations auxquelles le mineur est astreint. Il prend essentiellement appui sur le caractère contenant de la prise en charge éducative et pédagogique des mineurs. Il s'accompagne néanmoins d'une matérialisation architecturale de la fermeture qui doit être visible²².

¹⁸ Statistiques établies pour le COPIL national du 2 avril 2015

¹⁹ Source statistiques DPJJ

²⁰ Source : Tableau de bord de la DPJJ

²¹ A l'opposé des CER qui poursuivent l'objectif d'un séjour de rupture

²² Programme fonctionnel des CEF de février 2011 : « le concept CEF exige de matérialiser la fermeture. »

Présentation des textes applicables aux CEF

L'article 33 de l'ordonnance du 2 février 1945 dispose que : « Les centres éducatifs fermés sont des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat, dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle. Au sein de ces centres, les mineurs font l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité. La violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur. L'habilitation prévue à l'alinéa précédent ne peut être délivrée qu'aux établissements offrant une éducation et une sécurité adaptées à la mission des centres ainsi que la continuité du service. A l'issue du placement en centre éducatif fermé ou, en cas de révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve, à la fin de la mise en détention, le juge des enfants prend toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion durable dans la société ».

- Depuis 2014, ont été diffusées plusieurs notes et circulaires sur le fonctionnement des établissements et services du SP comme du SAH, qui ont vocation à s'appliquer aux CEF²³ :

- Note relative à la mise en œuvre et à l'organisation d'une chaîne de permanence au sein des services de la DPJJ en date du 13 février 2015 ;

- Note relative à la mise en œuvre d'un plan d'action de la DPJJ en matière du respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et du SAH et du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs en date du 25 février 2015 ;

- Lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du SP et du SAH en date du 4 mai 2015 ;

- Circulaire relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse (circulaire de tarification) du 27 avril 2015.

Par ailleurs, en déclinaison de la charte d'engagement réciproque entre l'Etat, le mouvement associatif et les collectivités territoriales de février 2014, une charte d'engagements réciproques entre la DPJJ et les fédérations associatives UNIOPSS-CNAPE-FN3S-Citoyens et Justice a été signée le 30 janvier 2015.

²³ D'autres sont en préparation : Projet de note relative à l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire, le projet de note relative à l'action éducative en milieu ouvert au sein des services de la PJJ, notes annoncées sur la gestion de la violence, sur l'insertion, et sur la laïcité et la neutralité des personnels ...

- S'agissant des textes spécifiques aux CEF :

Ont été diffusés :

- Les instructions relatives au pilotage des CEF du SP et du SAH en date du 21 février 2014 ;
- L'arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du SP de la PJJ qui définit les exigences de la prise en charge des mineurs²⁴.

Sont en projet :

- L'arrêté portant cahier des charges pour le SAH ;
- La circulaire d'application de l'arrêté du 31 mars 2015 portant cahier des charges des CEF du secteur public et de l'arrêté du secteur associatif habilité de la PJJ non encore publié.

²⁴ Un arrêté portant cahier des charges doit être prochainement publié pour le SAH ; dans l'attente, le cahier des charges commun au SP et au SAH, en annexe de la circulaire du 13 novembre 2008 est applicable.

Fiche 1 : Le pilotage, le contrôle et l'évaluation

1. LE PILOTAGE DU DISPOSITIF

1.1 Le déploiement des CEF et la gestion des places disponibles

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de « prévoir à compter de 2013 l'ouverture de 13 CEF dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles²⁵ ».

Il préconise également de « rappeler dans le cahier des charges l'obligation faite aux directeurs interrégionaux d'afficher sur l'intranet de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse le tableau de bord des places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement de l'inter région²⁶ ».

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Lors de la remise du précédent rapport interministériel, les CEF étaient au nombre de 45 contre 51 actuellement (carte d'implantation géographique en annexe 5). Deux nouvelles structures ont été ouvertes en 2013 et 2014²⁷ tandis que la prochaine ouverture est prévue en 2016²⁸.

Dans le cadre de la prévision budgétaire triennale, la DPJJ a fait valoir que l'objectif initial de créer sept nouveaux CEF sur la période 2014-2017 pesait à hauteur de 62 M€ sur le programme 182, difficiles à gager dans un contexte budgétaire contraint. Elle a en conséquence proposé de privilégier une optimisation des places déjà créées, par l'amélioration de la performance des CEF en fixant un objectif de 85% de leur taux d'occupation. Ce raisonnement, validé lors des arbitrages budgétaires, permet ainsi de gagner 67 places soit l'équivalent des places mobilisables des sept CEF dont la création avait été prévue dans le SP.

La mission constate toutefois que le taux d'occupation moyen a baissé de 76 % en 2013 à 70 % en 2014 pour l'ensemble des CEF²⁹, pour un objectif à atteindre porté à 85 % en 2015.

Cet objectif d'amélioration de la performance des CEF a par ailleurs été corrélé avec un renforcement quantitatif des effectifs des CEF existants³⁰.

²⁵ Recommandation n° 16

²⁶ Item cahier des charges n° 10

²⁷ CEF de Marseille Viton ouvert en décembre 2013 et celui de Cambrai ouvert en janvier 2014

²⁸ CEF des Chutes-Lavie à Marseille

²⁹ De 62 à 59 % dans le SP et de 82 à 75 % dans le SAH

³⁰ En remontant à 26,5 ETP l'effectif de référence des CEF (SP et SAH) qui avait été abaissé de 27 à 24 (cf fiche n° 2 sur les ressources humaines).

Concernant la création d'un CEF dédié à la prise en charge des jeunes filles, la DPJJ a estimé inopportun de spécialiser un deuxième établissement au nom du principe de mixité qui est réaffirmé dans le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF. Elle considère toutefois que si la mixité constitue un levier pédagogique pour travailler l'altérité et le vivre ensemble, sa mise en œuvre doit être appréciée et adaptée au regard du contexte des CEF.

Elle indique par ailleurs que sur les 1 481 mineurs accueillis en CEF en 2014, seules 73 filles étaient concernées soit 4,9 % de l'ensemble du public contre 8,9 % dans l'ensemble des établissements de placement. Leur accueil est prévu dans les trois CEF du secteur public à vocation mixte et dans 12 CEF sur 34 du SAH dont celui de Doudeville réservé à la prise en charge exclusive des filles³¹. La DPJJ constate toutefois que ce CEF enregistre une diminution de son taux d'occupation de -1,9 % entre les années 2010 et 2014³² avec un nombre de places fixé à 10. Elle précise, en outre, qu'agir sur le taux d'occupation de cette structure impliquerait de réorienter géographiquement les filles placées dans d'autres CEF entraînant dès lors un éloignement de leur famille et des juridictions dont elles relèvent.

S'agissant de l'affichage du tableau de bord des places disponibles, la DPJJ a décidé, dans le cadre de sa politique sur le pilotage des CEF formalisée par la note du 21 février 2014, de supprimer ce support jugé non pertinent dans la mesure où les données transmises à un instant T devenaient rapidement inexactes. A l'instar du dispositif existant pour les centres éducatifs renforcés (CER), a été créé un outil de recherche des CEF mis en ligne en juin 2014³³ qui permet d'informer les services et les magistrats de la localisation de chaque CEF et de ses caractéristiques. Disponible sur l'intranet justice, il est en conséquence accessible aux services et établissements du SP.

1.1.3 Analyse de la mission

La mission prend acte que l'orientation de la DPJJ, tendant à augmenter le taux d'occupation des CEF au lieu de créer de nouvelles structures, trouve son fondement dans un contexte budgétaire contraint.

Cette approche pragmatique se justifie également au regard des difficultés persistantes pour implanter de nouveaux CEF situés au plus près des bassins de délinquance et des centres urbains sans recourir à des transformations de structures traditionnelles d'hébergement. Les prix élevés de l'immobilier associés aux réserves persistantes des municipalités pour accueillir des CEF sur leur commune rendent d'autant plus incertaines les perspectives d'un équilibre territorial des CEF qui a largement fait défaut lors de leur déploiement.

C'est pourquoi, la mission encourage les démarches que la PJJ entreprend pour rechercher de manière prospective des sites implantés au plus près des besoins des mineurs placés en CEF et des bassins de recrutement afin d'envisager de les substituer à ceux dont la localisation géographique est inadaptée.

³¹ Pour les 15 CEF : un dans la DIR Centre-est, un dans la DIR Grand-centre, sept dans la DIR Grand-nord, quatre dans la DIR Ile-de-France et deux dans la DIR Sud-ouest

³² Taux d'occupation de 70 % en 2010, 76 % en 2011, 68,5 % en 2012, 54,1 % en 2013 et 72 % en 2014

³³ Fiche technique n° 1 annexée à la note du 21 février 2014

S'agissant de la création d'un second CEF dédié à l'accueil des filles, la mission souscrit à l'analyse de la DPJJ en ce que le principe de mixité participe de l'action éducative. Elle considère également que l'accueil des jeunes filles dans un nombre de CEF répartis sur l'ensemble du territoire contribue à maintenir les liens familiaux et à favoriser la proximité avec les magistrats prescripteurs et les services de milieu ouvert.

Elle estime, cependant, que la prise en charge d'une jeune fille ou de quelques unes d'entre elles dans un collectif de garçons implique des conditions matérielles d'accueil et des locaux adaptés de nature à préserver leur intimité et à éviter une trop grande proximité avec des mineurs parfois mis en cause pour des faits d'agressions sexuelles. L'agencement retenu doit également être conçu pour ne pas obérer l'atteinte de l'objectif du taux d'occupation de 85 % des CEF de sorte que la prise en charge d'une ou deux jeunes filles ne diminue pas corrélativement le nombre de jeunes accueillis³⁴.

La mission invite ainsi la DPJJ à identifier les CEF de nature à satisfaire à ces préconisations et à s'assurer de leur répartition équilibrée sur l'ensemble des directions inter régionales.

Quant aux places disponibles, la précédente mission interministérielle estimait que leur affichage, sous réserve d'actualisation permanente, était de nature à faciliter la proposition éducative des éducateurs par une visualisation simultanée des places disponibles dans l'offre globale d'hébergement de chaque inter région. Néanmoins, la mission observe que le nouvel outil mis en place par la DPJJ, bien que différent du précédent, permet d'être informé des principales caractéristiques des établissements au niveau de chaque inter région et de procéder à des sélections à partir de critères tels que l'âge ou la mixité, ce qui satisfait également à l'objectif de facilitation du travail de recherche des éducateurs.

1.2 Le cadre normatif

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle formule une recommandation relative au cahier des charges visant à « *Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives...* » et édicte 12 items relatifs au contenu de ce document de référence³⁵.

³⁴ Le CEF de Sainte-Menehould visité par la mission prévoit des parois de séparation amovibles qui sont déplacées pour séparer, quel que soit le nombre de mineures accueillies, les chambres réservées aux filles de celles affectées aux garçons.

³⁵ Recommandation n° 3 et liste des items pour le cahier des charges

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a repensé son architecture juridique en engageant une modification des décrets relatifs aux établissements de placement du SP³⁶ et du SAH³⁷ afin, pour chacun d'entre eux, de renvoyer à des arrêtés le soin de définir les modalités de fonctionnement, d'organisation et de méthodes de prise en charge en CEF³⁸.

Une prochaine circulaire d'application, portée à la connaissance de la mission, doit utilement compléter cet édifice.

D'autre part, conformément à l'arrêté du 31 mars 2015, au projet d'arrêté pour le SAH et à l'article L. 311-7 du code de l'action sociale et des familles (CASF), tout établissement social et médico-social doit posséder un règlement de fonctionnement, remis à la personne accueillie et aux détenteurs de l'autorité parentale. Ce document a pour objet de décliner les principes régissant la vie collective de la structure, les modalités pratiques d'organisation et de fonctionnement au titre desquels figurent les mesures prises en cas de manquement aux obligations.

En application de ces dispositions, la DPJJ a diffusé le 4 mai 2015, à l'issue de travaux pluridisciplinaires, une note sur les « *lignes directrices relatives à l'élaboration d'un règlement de fonctionnement des établissements de placement* ». Ce règlement permet de garantir aux mineurs pris en charge les droits et libertés prévus par le CASF mais aussi les modalités d'organisation des réponses éducatives en cas de manquements à ce règlement.

1.2.3 Analyse de la mission

L'édifice juridique retenu par la DPJJ qui confère aux arrêtés relatifs aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF un caractère opposable, permet d'attribuer aux obligations qui y sont contenues une valeur réglementaire.

La DPJJ n'a pas suivi la recommandation relative au maintien d'un cahier des charges unique, tout en retenant le principe d'une circulaire unique plus développée que les cahiers des charges eux-mêmes.

La DPJJ justifie ce choix d'élaboration de deux arrêtés par des organisations et « vocabulaires » distincts. Selon les comparaisons effectuées par la mission interministérielle, ces différences portent sur les terminologies utilisées pour qualifier les cadres et les modes de délégation dans chacun des deux dispositifs et sur les textes de référence cités, ce qui ne la convainc pas de la nécessité de produire deux arrêtés.

Au-delà du choix d'adopter deux arrêtés distincts, la mission constate un contenu rigoureusement identique mais appauvri au profit de la circulaire d'application, laquelle ne revêt cependant pas le même caractère d'opposabilité.

³⁶ Décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse modifié par le décret n°2013-977 du 30 octobre 2013. L'article 20 est remplacé par les dispositions suivantes : « *Les modalités de fonctionnement des établissements et services du secteur public de la PJJ ainsi que celles des unités éducatives qui les constituent sont précisées dans des cahiers des charges fixés par arrêté du garde des sceaux...* ».

³⁷ Le décret n° 46-734 du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants est actuellement en cours de modification.

³⁸ L'arrêté relatif au SP, daté du 31 mars 2015 a été publié le 30 avril 2015. L'arrêté relatif au SAH nécessitant une modification du décret du 16 avril 1946, la publication est reportée de quelques mois.

La mission regrette que le choix de cette architecture juridique ait abouti à ce que les dispositions essentielles relatives à la prise en charge des mineurs soient renvoyées au niveau de la circulaire, réduisant leur caractère contraignant, à l'inverse de l'objectif pourtant affiché par la DPJJ.

Concernant la liste des items recensés par le précédent rapport de 2013, la mission interministérielle examine au fil du rapport leur niveau de mise en œuvre par la DPJJ.

1.3 Les comités de pilotage et le rôle spécifique du DT

1.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de positionner le comité de pilotage (COFIL) territorial comme l'instance essentielle de pilotage du CEF réunissant, sous la responsabilité du directeur territorial, l'ensemble des acteurs administratifs, judiciaires et locaux, dont les chefs de juridiction et le préfet³⁹.

Concernant les attributions du directeur territorial⁴⁰ prévues par le décret du 2 mars 2010, le rapport préconise de « *recommander dans le cahier des charges l'organisation d'instances territoriales visant à faciliter la mission de contrôle et de suivi de l'activité par le directeur territorial : comité technique, comité de suivi des mineurs placés, « commission d'admission » visant à installer des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et le directeur du CEF, concernant l'admission des mineurs et la gestion des places disponibles* ».

De nombreuses recommandations de l'IPJJ insistent également sur la nécessité de ce contrôle et suivi de proximité permanent du directeur territorial sur l'activité et le fonctionnement du CEF.

1.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a proposé dans sa note d'instruction relative au pilotage des CEF⁴¹ une architecture à différents niveaux, national et déconcentré. Le COFIL territorial, présidé par le directeur territorial doit se tenir à une fréquence annuelle, le préfet étant dorénavant cité dans la composition⁴², aux côtés des chefs de juridiction et des autres acteurs et partenaires locaux.

A l'échelon interrégional, est créé un COFIL, présidé par le DIR, « *instance de suivi, d'évaluation des projets pédagogiques et d'animation du dispositif dans le territoire de la DIR* ».

³⁹ Item cahier des charges n° 8

⁴⁰ Item cahier des charges n° 9

⁴¹ Note d'instruction du 21 février 2014 relative au pilotage et devant être annexée au projet de circulaire d'application du cahier des charges.

⁴² Le projet de cahier des charges consulté par la mission interministérielle précédente ne citait pas le préfet dans la composition du COFIL territorial (p.51 du rapport).

Enfin, le COPIL national annuel a été relancé sous l'impulsion de la nouvelle direction. Il s'est tenu en mars 2014 et avril 2015. Cette instance « *politique dont l'objectif est de faire le bilan du dispositif et d'en dégager les perspectives* », réunit outre la direction et les trois sous-directions de la DPJJ, une DIR représentante des autres DIR, les fédérations représentant les associations gestionnaires des CEF, la DACG, la direction générale de l'enseignement et de la scolarité (DGESCO), le conseil national des barreaux (CNB) et l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ).

L'arrêté du 31 mars 2015 relatif au cahier des charges des CEF du SP, et celui en préparation pour le SAH, font référence, dans leur article 4, aux comités de pilotage.

Toutefois, le rôle du DT en matière de suivi et contrôle de l'activité n'est évoqué ni dans ces arrêtés ni dans le projet de circulaire d'application, et les instances territoriales préconisées par la mission interministérielle n'apparaissent dans aucun des textes récents ou en préparation relatifs aux CEF⁴³.

La DPJJ considère que le rôle du DT dans ce domaine ne peut être appréhendé sous l'angle des seuls CEF et doit être traité plus largement, pour l'ensemble des établissements et services relevant de son ressort. A cette fin, la note en préparation sur la fonction contrôle de la DPJJ, annonce qu'elle « *élaborera notamment un corpus d'indicateurs et d'outils de contrôle à mettre en œuvre par les DT dans leur fonction de contrôle et de suivi de l'activité des établissements et services* ».

1.3.3 Analyse de la mission

L'architecture du pilotage issue de la note du 21 février 2014 ne met pas en évidence le rôle essentiel du COPIL territorial dont l'affirmation était souhaitée par la précédente mission interministérielle qui considère, en outre, que les compositions et les rôles des deux comités de pilotage au niveau des échelons déconcentrés doivent être précisés.

En effet, aucun représentant de la DIR n'est cité au niveau du comité territorial, alors que son rôle d'animation, de coordination et de soutien recommande sa présence⁴⁴.

Les DIR ont enfin exprimé, à l'occasion du dernier comité de pilotage national, un souhait de clarification du rôle des COPIL interrégionaux par rapport aux COPIL territoriaux. Dans cette attente, l'installation des COPIL interrégionaux a été diversement suivie selon les territoires et les instances déjà en place telles que les « *journées DIR ou inter DIR des CEF* » que la note qualifie d'outils.

La réflexion et l'expérimentation en cours dans la DIR Grand-centre, qui ont conduit à l'installation de quatre instances de pilotage, suscitent l'intérêt. A chaque échelon, sont installées deux instances, une technique et une politique⁴⁵. Un bilan de cette expérimentation pourrait être utile pour affiner le fonctionnement des instances de pilotage ainsi mises en place.

⁴³ Cahier des charges et projet de circulaire d'application et instructions relatives au pilotage des CEF (hormis le COPIL)

⁴⁴ Certains DIR ont pris la décision d'être présents au COPIL territorial avec les représentants des cours d'appel, lorsque le COPIL interrégional n'a pas été installé.

⁴⁵ A l'échelon DT sont installés, d'une part, des comités de suivi opérationnel par établissement, réunis toutes les six semaines, et d'autre part, le comité de pilotage territorial annuel pour l'ensemble des CEF de la DT. A l'échelon DIR, sont installés, d'une part, un groupe d'appui aux directeurs des CEF réuni deux fois par an, et d'autre part, le comité de pilotage interrégional annuel.

Concernant le COPIL national, la mission a pu observer qu'il contribuait à améliorer la circulation de l'information, enrichie par le partage des résultats des groupes de travail thématiques, ainsi que par les bilans d'activité des DIR. En revanche, il est apparu que la surreprésentation de l'échelon national aux dépens des échelons déconcentrés ne permet pas de véritables échanges. La mission invite la DPJJ à ouvrir cette instance à d'autres représentants de DIR, de DT et même de chefs d'établissement, afin de favoriser un débat plus constructif et à dégager des orientations voire une prise de décision sur les sujets inscrits à l'ordre du jour.

Concernant le rôle spécifique du directeur territorial en matière de suivi et de contrôle de l'activité des CEF, la mission interministérielle estime que l'organisation d'instances territoriales, déjà présentes dans certains territoires, est de nature à permettre d'en faciliter l'exercice notamment en installant des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et celui du CEF. A ce titre, la circulaire d'application du cahier des charges doit prévoir la tenue pour chaque CEF d'un comité de suivi des mineurs présidé par le directeur territorial.

La mission interministérielle prend acte de l'architecture ainsi conçue pour le pilotage des CEF au niveau national et déconcentré, sous réserve des observations *supra* et maintient sa recommandation sur l'organisation d'autres instances territoriales, à inscrire dans la circulaire d'application du cahier des charges des CEF, afin de garantir l'effectivité d'un suivi et d'un contrôle de proximité des CEF par la direction territoriale.

2. LE CONTRÔLE DU DISPOSITIF

2.1 L'exercice de la fonction contrôle par les échelons déconcentrés

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle soulignent unanimement pour le regretter des défaillances dans la chaîne du contrôle préjudiciables au repérage des dysfonctionnements affectant les établissements de la PJJ⁴⁶.

Elles formulent plusieurs recommandations visant à la réorganisation et au renforcement de la fonction contrôle à la DPJJ.

La mission interministérielle, la Cour des comptes et l'IPJJ relèvent l'inadaptation du positionnement des services d'audit interrégionaux et des confusions dans les termes et périmètres des fonctions d'audit et contrôle, telles que mises en œuvre au sein de la DPJJ. La mission interministérielle recommande à ce sujet de « *Reformuler la définition de l'audit interrégional conformément aux textes et références actuellement en vigueur, le repositionner par rapport aux missions de l'inspection et l'articuler avec le contrôle hiérarchique évoqué dans le décret du 2 mars 2010 relatif à la réorganisation territoriale*⁴⁷ ».

⁴⁶ A plusieurs reprises, l'IPJJ a été saisie de missions d'inspection concernant des CEF dans lesquels de graves dysfonctionnements étaient à l'œuvre, alors que des missions d'audit effectuées peu de temps auparavant ne les avaient pas mis en évidence. Dans deux missions récentes d'inspection de CEF, des faits de maltraitance sur mineurs étaient commis par des professionnels du CEF sans que les échelons déconcentrés de la PJJ n'aient pu jouer un rôle d'alerte, faute d'avoir détecté ces situations.

⁴⁷ Recommandation n° 14

La mission interministérielle préconise enfin d'« *Inscrire le contrôle de plusieurs CEF dans le programme annuel d'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse*⁴⁸ » et d'« *Annexer au cahier des charges le référentiel de contrôle des CEF de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour permettre aux échelons déconcentrés de mieux repérer les dysfonctionnements graves ou récurrents*⁴⁹ ».

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a communiqué à la mission interministérielle un projet de note⁵⁰, dans laquelle elle affirme vouloir « *repenser la fonction contrôle et son organisation afin de contribuer plus efficacement à la maîtrise par l'institution des risques inhérents à son activité* ».

Cette note prévoit au niveau national la création d'une cellule rattachée à la directrice de la PJJ englobant les fonctions de : mise à jour de la cartographie des risques ; proposition d'un plan d'action national, suivi, veille et création ou modification de processus ; exploitation des rapports d'inspection, d'audit, des rapports d'activité des services et juridictions ; analyse des incidents signalés ; analyse du contenu et conditions de la tenue des comités techniques.

Au niveau déconcentré, la note énonce que les services d'audit resteraient rattachés aux directions des politiques éducatives et de l'audit (DPEA) des DIR et pourraient être rebaptisés services « d'audit-qualité ». Ils verraient leurs fonctions réorientées vers un accompagnement des services du « *type étude des processus de travail tel qu'on peut le trouver dans les établissements sanitaires* ».

Le contrôle de ses établissements et services par la DPJJ s'organiserait à l'avenir autour des échelons DT et DIR selon le schéma suivant :

- création d'une cellule de contrôle interrégional rattachée directement au directeur inter régional et d'un comité de suivi des contrôles ;
- réalisation de contrôles réguliers de fonctionnement des établissements et services sur la base d'une programmation annuelle, hors indication de dysfonctionnements ;
- remontée des dysfonctionnements repérés à la cellule de maîtrise des risques de la DPJJ aux fins de détermination du meilleur traitement à apporter (saisine de l'inspection, gestion par une sous-direction ou à l'échelon territorial...).

Par ailleurs, le projet de note indique que « *les méthodologies de contrôle devraient être réécrites en se basant notamment sur les pratiques des agences régionales de santé (ARS)* ». La note rappelle enfin le rôle du directeur territorial évoqué dans la circulaire du 2 avril 2010 concernant « *le suivi et le contrôle de l'activité des établissements et services situés dans son ressort, afin de garantir l'exécution des décisions judiciaires* » et annonce l'élaboration d'outils et d'indicateurs destinés à les appuyer dans cette fonction.

⁴⁸ Recommandation n° 15

⁴⁹ Item cahier des charges n° 12

⁵⁰ « *La fonction contrôle de la DPJJ* »

Concernant la programmation de contrôles de CEF par l'IPJJ, quatre missions portant sur des CEF étaient prévues chaque année en 2013 et 2014⁵¹. Néanmoins, cette programmation n'a pas été tenue dans son intégralité, le service étant intervenu majoritairement dans le cadre de saisines de la DPJJ sur indication de dysfonctionnements.

Au total, pour les années 2013 et 2014, respectivement 55 % et 50 % de l'activité de l'IPJJ a porté sur des CEF, que ce soit dans le cadre de la programmation ou sur dysfonctionnements, proportion très importante au regard du nombre de CEF comparé à l'ensemble des établissements et services de la PJJ relevant de la compétence de l'IPJJ⁵².

Le référentiel de contrôle des CEF élaboré par l'IPJJ⁵³ a fait l'objet d'une diffusion à l'occasion du comité de pilotage national de 2014 et est accessible sur l'intranet de la DPJJ.

2.1.3 Analyse de la mission

La réflexion entamée par la DPJJ en matière de contrôle répond dans le principe à l'attente des autorités de contrôle pour lesquelles la DPJJ doit acquérir une meilleure maîtrise des risques se traduisant notamment par une détection plus précoce des dysfonctionnements susceptibles d'affecter la prise en charge des mineurs. Elle s'intègre aussi dans une réflexion plus globale visant à clarifier les champs de compétence et mettre en cohérence les différents niveaux de contrôle, dans le contexte de la mise en œuvre de l'audit interne ministériel.

Cependant, le projet de note soulève un certain nombre d'interrogations de la part de la mission interministérielle concernant plus particulièrement les fonctions des directeurs territoriaux⁵⁴.

En effet, si la note prévoit la création d'une cellule de contrôle interrégionale rattachée au DIR, la composition de cette cellule et son rôle ne sont pas décrits. Ainsi les contrôles réguliers de fonctionnement des établissements et services seront réalisés selon cette note, non par ladite cellule, mais par les échelons déconcentrés. Faute de précision supplémentaire, la mission comprend que l'échelon déconcentré concerné serait l'échelon DT au titre des attributions conférées par le décret du 2 mars 2010.

Néanmoins, la mission estime que la compétence des directeurs territoriaux correspond à une fonction de contrôle de proximité nécessitant l'élaboration de procédures de travail pour suivre l'activité des établissements et services de leur ressort. La DPJJ indique d'ailleurs travailler à l'élaboration d'indicateurs et d'outils pour soutenir les directeurs territoriaux dans l'exercice de cette fonction.

De ce fait, la mission estime que la conduite d'opérations de contrôle de fonctionnement ne peut-être confiée à l'échelon DT aux motifs d'une trop grande proximité avec le terrain et la DIR. En effet, celle-ci peut obérer les conditions d'indépendance et d'objectivité et créer une confusion des fonctions et des rôles. Un déficit de compétence et de maîtrise de méthodologie, dans une fonction qui requiert une forme de professionnalisation, est aussi à craindre.

⁵¹ Contrôles de fonctionnement ou inspection ou contrôle de suite

⁵² 1 100 établissements et services SP et SAH confondus contre 51 CEF

⁵³ Le référentiel a été mis en annexe du rapport CEF1 accessible sur internet.

⁵⁴ Certains professionnels ont aussi fait part à la mission d'une confusion entre les fonctions de contrôle et de soutien, qui a parfois pu brouiller le système de gouvernance des CEF.

Les opérations de contrôle de fonctionnement ne peuvent être réalisées que par un échelon distancié des établissements contrôlés, à savoir l'échelon DIR, la cellule constituée auprès des directeurs ayant dès lors vocation à compter un nombre suffisant de contrôleurs formés et encadrés.

Par ailleurs, en vue d'une nécessaire homogénéité entre les différents acteurs intervenant en matière de contrôle au sein du ministère de la justice, les méthodologies de contrôle doivent se référer principalement à celles de l'IGSJ et de l'IPJJ, notamment à travers l'usage du référentiel de contrôle des CEF.

Se pose enfin la question, non traitée par la note, de savoir si l'échelon DT serait aussi chargé d'effectuer des contrôles sur indication de dysfonctionnements. Si tel était le cas, le directeur territorial se trouverait confronté au risque lié à la proximité évoqué *supra*, susceptible également de mettre en échec la recherche d'éventuelles responsabilités hiérarchiques.

Ainsi, en l'état actuel du schéma présenté, la mission considère que toutes les garanties attendues dans l'exercice d'opérations de contrôle par la DPJJ ne sont pas présentes. Les articulations avec les services d'inspection et la définition des champs de compétence respectifs ne sont pas clairement posées.

Elle confirme l'utilité de définir des outils, indicateurs et instances visant à soutenir le directeur territorial dans ses missions de contrôle et suivi de l'activité des CEF, mais réaffirme l'inopportunité de confier à cet échelon déconcentré la réalisation de contrôles de fonctionnement, seul l'échelon interrégional pouvant garantir les conditions indispensables à ce type d'exercice.

La dernière recommandation portant sur l'annexion du référentiel de contrôle de l'IPJJ au cahier des charges n'a pas été mise en œuvre, mais la diffusion de cet outil au SAH et son accès libre sur l'intranet répond à la préoccupation des autorités de contrôle.

2.2 L'articulation des échelons déconcentrés dans la conduite des procédures d'habilitation et de tarification des établissements et services du SAH

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de « *déléguer aux directeurs territoriaux la conduite des procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du secteur associatif habilité et doter, à cet effet, toutes les directions territoriales des compétences techniques nécessaires*⁵⁵ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Selon le décret du 2 avril 2010, les DIR sont chargées de « *l'instruction, pour le compte du préfet du département, des procédures d'autorisation de création, d'habilitation, de tarification et de fermeture des établissements, services et lieux d'accueil prenant en charge directement des mineurs et jeunes majeurs sous protection judiciaire*⁵⁶ ».

⁵⁵ Recommandation n° 11

⁵⁶ Décret du 2 avril 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la PJJ

Les DT « *contribuent à la mise en œuvre des attributions confiées aux DIR⁵⁷* » et ont « *la responsabilité d'organiser avec chaque établissement ou service, un dialogue de gestion⁵⁸* ».

La DPJJ n'a pas organisé de manière homogène sur le territoire les procédures d'habilitation et de tarification. Elle a confirmé à la mission que si les directeurs inter régionaux peuvent déléguer tout ou partie de leurs compétences en ce domaine, les organisations sont très hétérogènes selon les territoires, et dépendent notamment de l'équipement en ressources humaines et des compétences spécifiques en la matière.

La mission de la cellule d'audit interne financier (CAIF) de l'IGSJ a pointé ces modes d'organisation hétérogènes et le caractère peu lisible des orientations de l'administration centrale⁵⁹.

Suite aux recommandations de cet audit financier, la DPJJ a indiqué qu'un plan d'action doit être mis en œuvre dont un des objectifs sera de clarifier la doctrine en matière de répartition des compétences entre les DIR et les DT. C'est en ce sens qu'a été confiée à un chargé de mission « stratégie » placé auprès du directeur adjoint de la directrice de la PJJ⁶⁰, la mission d'établir un bilan des organisations et pratiques territoriales sur les relations avec le SAH qui servira ensuite de base à la réflexion en cours.

Concernant la tarification, la DPJJ adresse aux DIR une circulaire annuelle⁶¹. Celle pour 2015, diffusée le 27 avril dernier rappelle qu'« *il est impératif que les deux échelons travaillent de concert à l'occasion de la campagne de tarification, la DIR dans son rôle de gestion du BOP et les DT en tant qu'animateur de la politique des territoires, des relations partenariales et comme pilote de la complémentarité entre les deux secteurs* ».

2.2.3 Analyse de la mission

La mission est favorable à la mise en place de procédures entre l'échelon DIR et DT permettant à l'échelon territorial de jouer son rôle de pilote des dossiers d'habilitation et de tarification afin de bénéficier de leviers pour la mise en œuvre de sa politique de « *contrôle et de suivi de l'activité⁶²* ». Le pilotage des campagnes de tarification permet au DT de disposer d'éléments d'analyse sur l'action éducative conduite auprès des mineurs placés en CEF nécessaires à la prévention des dysfonctionnements et à la maîtrise des risques.

Ces délégations doivent prendre en compte les moyens en ressources humaines des DT et, compte tenu du renforcement de ceux donnés aux DIR, l'échelon territorial doit pouvoir s'appuyer sur l'expertise des services dédiés à cette mission à l'échelon inter régional.

Cette répartition des tâches implique une formalisation précise organisant le contenu des interventions respectives des deux échelons, le calendrier et les instances de concertation nécessaires.

⁵⁷ Décret susvisé

⁵⁸ Circulaire d'application du 2 avril 2010

⁵⁹ Rapport de la CAIF du 3 novembre 2014 « *relatif aux dépenses du SAH de la PJJ* » : « *la répartition des tâches entre les DIR et les DT, en matière de gestion des habilitations est variable selon les territoires et cette répartition n'est pas fixée clairement par l'administration centrale. Certaines DIR ont donné des délégations pour gérer tout ou partie de ces tâches.* » De même pour l'organisation du processus de tarification, qui est très hétérogène, dans la mesure où « *elle dépend en grande partie du souhait de chaque directeur interrégional de conserver, ou non, cette fonction au sein de la DIR* ».

⁶⁰ Lettre de mission du 13 janvier 2015

⁶¹ Circulaire du 27 avril 2015 relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse

⁶² Décret du 2 mars 2010

Il est impératif que la DPJJ clarifie dans sa note à venir sur la gouvernance du SAH les rôles respectifs des DIR et des DT dans ce schéma, en veillant à conserver au directeur territorial le rôle d'autorité indispensable à l'accomplissement de l'ensemble de ses missions.

3. LES OUTILS D'ÉVALUATION DU DISPOSITIF

3.1 Les outils d'évaluation du parcours du mineur pendant le temps du placement

3.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle recommande de « *Mettre en place un système d'information centralisé à l'échelon national pour consolider les données locales permettant de suivre le parcours des mineurs sortant de CEF*⁶³ ». Elle préconise que le cahier des charges prévoie que les professionnels, sous la responsabilité de leur directeur, renseignent le logiciel G@ME⁶⁴. Pour sa part, la Cour des comptes insiste sur l'accessibilité de ce logiciel aux éducateurs du SP comme du SAH⁶⁵. Quant au CGLPL, il indique que le CEF doit « *pouvoir évaluer convenablement les fruits de son action* ».

La précédente mission interministérielle, tout comme la Cour des comptes, constate que le logiciel G@ME, limité au SP, est mal renseigné et faiblement utilisé, privant ainsi les professionnels et l'encadrement d'une capacité de suivi et d'évaluation du parcours du jeune pendant et après le placement⁶⁶.

3.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ déploie de larges efforts pour faire connaître G@ME aux éducateurs et cadres des CEF. Elle a créé une cellule dédiée à la maîtrise d'œuvre de quatre personnes au sein de la sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens et travaille avec la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation, maître d'ouvrage, sur la construction des indicateurs. Elle a nommé un administrateur dédié à G@ME qui sensibilise l'ensemble des acteurs intervenant dans la prise en charge du mineur (directeur territorial, directeur de CEF, responsable d'unité éducative (RUE), éducateurs, ENPJJ) afin de les inciter à utiliser ce logiciel.

L'obligation pour les éducateurs de renseigner G@ME ne figure pas dans l'arrêté du 31 mars 2015 portant cahier des charges des CEF du SP mais il est rappelé dans le projet de circulaire d'application que « *les éducateurs du SP saisissent l'ensemble des informations relatives à la situation du mineur dans le logiciel G@ME 2010*⁶⁷ ».

⁶³ Recommandation n° 9

⁶⁴ Item n° 7

⁶⁵ Relevé d'observations définitives de la Cour des comptes du 18 décembre 2013

⁶⁶ Le logiciel de gestion de l'activité et des mesures éducatives (G@ME) est implanté dans les établissements d'hébergement du secteur public depuis une vingtaine d'années. Il permet la remontée des données sur l'activité des établissements dans l'infocentre. Les DT accèdent aux données nominatives, et la DPJJ aux données statistiques. La version du logiciel en vigueur au moment de la première mission d'évaluation date de 2010 a été généralisée en 2012 par arrêté. Dans cette version, le logiciel a augmenté le nombre d'items relatifs à l'action éducative et a été rendu accessible aux éducateurs.

⁶⁷ § 2.3.2

Selon la DPJJ, la prochaine version de G@ME prévue pour la fin 2015 consiste à le faire évoluer pour assurer un meilleur suivi de la continuité du parcours incluant l'intégralité des mesures judiciaires du mineur qu'elles relèvent du SP ou du SAH.

La DPJJ signale par ailleurs qu'un décret portant création d'un traitement automatisé commun des mineurs et jeunes majeurs confiés aux opérateurs du SP et du SAH est en cours de rédaction. Il a pour objectif d'améliorer le système d'information centralisé à l'échelon national en introduisant une « *nouvelle partie du traitement contenant un questionnaire d'impact de la mesure à remplir régulièrement et donc en début et en fin de mesure par le jeune accompagné de son éducateur, permettant d'apprécier l'efficacité du dispositif de prise en charge de la PJJ* ⁶⁸ ».

Concernant le SAH, les associations disposent chacune de leur propre système informatique. Les données individuelles transmises par les associations aux DIR sont utilisées pour la mise en paiement des journées de placement et ne comportent pas d'informations relatives à la prise en charge éducative des mineurs. Ces données individuelles sont ensuite anonymisées et versées dans l'infocentre G@ME.

La DPJJ poursuit le travail d'harmonisation et d'échange des informations sur les différents aspects de la qualité de la prise en charge des mineurs. Elle a impulsé en janvier 2015 un groupe de travail avec les fédérations d'associations qui propose la confection d'un nouvel outil « *afin de pouvoir recueillir des informations comparables et fiables* » selon « *un cadre méthodologique commun de remplissage des données (SP-SAH)* ⁶⁹ ».

3.1.3 Analyse

Le logiciel G@ME permet de mesurer l'évolution du mineur notamment sur le plan scolaire, comportemental et sanitaire pendant la durée de son placement en CEF constituant ainsi un indicateur d'efficacité de ces structures ainsi qu'un outil de pilotage et d'évaluation.

Plus globalement, cet outil de gestion des mesures est aussi pertinent et adapté à l'évaluation du parcours du mineur pendant toute la durée de son suivi par la PJJ.

La DPJJ doit fixer un objectif de rapprochement rapide des systèmes d'information entre le SP et le SAH, pour garantir le suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ.

Parallèlement, pour le SP, la mission invite la DPJJ à donner des instructions aux DIR pour imposer aux professionnels le renseignement régulier de l'ensemble des items contenus dans le logiciel⁷⁰ et garantir l'accès à l'outil pour chaque éducateur.

⁶⁸ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

⁶⁹ CR du groupe de travail du 26 janvier 2015

⁷⁰ Le logiciel fait l'objet d'un audit par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Les conclusions seront remises en fin d'année et porteront notamment sur le niveau de respect des règles de sécurité dans l'environnement de la version actuelle G@ME 2010.

3.2 Les outils d'évaluation du dispositif

3.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle recommande de « (...) construire des indicateurs de l'efficacité du dispositif⁷¹ », tandis que la Cour des comptes préconise la mise en œuvre d'un « suivi par cohorte des jeunes issus des CEF, afin de mieux mesurer l'efficacité du dispositif, notamment l'efficacité de la réinsertion des mineurs, et le cas échéant, la récurrence dans les trois ans ».

3.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a engagé deux axes de travail visant à mesurer l'impact de la prise en charge sur le parcours du jeune après la sortie du CEF :

- une enquête ponctuelle dite « flash » reposant sur la base d'un questionnaire en cours de construction qui sera rempli au sein des DT à une date précise en janvier 2016 par les directeurs des CEF du SP et du SAH. L'objectif est de disposer à un instant T d'informations sur le parcours des mineurs et d'éléments qualitatifs sur l'insertion, la scolarité et le projet de sortie du jeune ;

- une étude de cohorte pour lequel un marché d'une étude de faisabilité est en cours⁷², qui est destinée à permettre l'analyse : « des trajectoires des mineurs pris en charge par la PJJ » au-delà du seul placement en CEF, « de l'impact de ces prises en charge et de la répétition » des mineurs concernés. Dans ce projet, l'évaluation analysera l'impact de l'ensemble des mesures mises en œuvre par la PJJ sur l'insertion du jeune⁷³.

Cette démarche conduite par la DPJJ s'inscrit dans une réflexion commune avec les fédérations associatives dans le prolongement des précédents travaux engagés en 2008⁷⁴.

⁷¹ Recommandation n° 9

⁷² Marché à procédure adaptée, avis publié au BOAMP le 29 avril 2015

⁷³ Ce projet d'étude s'inspire de celle entreprise par l'INED pour la DGCS sur les jeunes après un placement en protection de l'enfance dite étude « ELAP ». Dans cette étude, l'INED indique que le devenir à moyen et long terme des enfants ayant bénéficié d'une mesure de protection est proche de « celui des jeunes adultes des mêmes âges et issus des mêmes classes sociales ». Selon l'INED, « le regard rétrospectif porté par les personnes enquêtées sur leur mesure de placement est plutôt favorable, mais elles indiquent l'existence de passages difficiles en fin de placement, dont la gestion des modalités est critiquée par les jeunes et leur famille et représentent des risques de dérapage ». L'absence de relais avec le droit commun est signalée. L'étude consiste en vagues d'interrogation d'un échantillon de jeunes et en une enquête qualitative (2014/2015).

⁷⁴ Une convention DPJJ/UNASEA (CNAPE) relative à l'évaluation de l'impact de la prise en charge des mineurs en CEF a été signée en 2008 mais n'a pas dépassé la phase de test en raison de sa complexité.

3.2.3 Analyse

La mission confirme la difficulté de procéder à l'évaluation des CEF isolés des autres dispositifs de prise en charge des mineurs dans un cadre pénal. Elle valide la démarche de la PJJ de construire des outils d'évaluation inscrits dans la durée et dans une dimension globale du parcours du jeune. En effet, le seul taux de récidive⁷⁵ ne saurait à lui seul constituer un indicateur pertinent de mesure de la performance du dispositif. C'est en ce sens que la Cour des comptes a souligné « *la difficulté d'évaluer l'efficacité d'une action conduite sur un segment particulier, dans une trajectoire individuelle influencée par de nombreux facteurs extérieurs (...)* »⁷⁶.

Par ailleurs, la proposition de loi sur la protection de l'enfance votée en première lecture le 12 mai 2015 par l'Assemblée nationale a ajouté un amendement visant à compléter la liste des informations transmises à l'Observatoire national de la protection de l'enfance⁷⁷ par les données de prise en charge éducative dans le cadre pénal produites par le ministère de la justice (mesure de liberté surveillée, mise en examen provisoirement confiés à un centre d'accueil, à un établissement médical ou médico-pédagogique habilité, placement judiciaire...). Dans ce cadre, il serait souhaitable de prévoir un item permettant le repérage des mineurs placés en CEF.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. *Veiller à ce que les CEF accueillant des publics mixtes offrent des conditions matérielles adaptées aux jeunes filles qui n'obèrent pas l'objectif du taux d'occupation de 85 % et soient répartis de manière équilibrée sur l'ensemble des directions interrégionales.*

Niveau 3

Recommandation n° 2. *Inscrire dans la circulaire d'application relative au cahier des charges des CEF, l'installation d'un comité de suivi des CEF dans chaque direction territoriale à un rythme a minima bimestriel.*

Niveau 2

Recommandation n° 3. *Afin de traiter au niveau pertinent les dysfonctionnements repérés dans les CEF, parachever la réflexion sur l'organisation de la fonction contrôle au sein de la PJJ et doter les directions interrégionales d'un service opérationnel dédié rattaché au directeur interrégional, s'appuyant sur une méthodologie cohérente avec celle des services d'inspection du ministère de la justice.* **Niveau 1**

⁷⁵ Le programme 182 de la PJJ retient deux indicateurs de performance : le « *taux de non récidive ou de non réitération du jeune dans l'année qui suit la sortie d'une mesure au pénal* » (réalisation de 86 % en 2012, prévision de 85 % en 2015 et taux cible de 85 % en 2017) et le « *taux d'inscription des mineurs pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation* » (soit 90 % en 2014, 90 % en prévision 2015 et 90 % en taux cible 2017).

⁷⁶ Cour des comptes « La protection judiciaire de la jeunesse », Enquête demandée par la Commission des finances de l'Etat, Rapport au Parlement, octobre 2014

⁷⁷ Cette proposition de loi prévoit aussi la transformation de l'ONED (Observatoire national de l'enfance en danger) en ONPE (Observatoire national de la protection de l'enfance). L'amendement sur l'ajout de données au pénal modifie l'article 3 de la proposition de loi.

Recommandation n° 4. Organiser la répartition des tâches et des moyens entre les DIR et les DT pour conduire les procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du SAH, afin de permettre au directeur territorial de remplir ses missions de suivi et contrôle de l'activité des CEF. **Niveau 3**

Recommandation n° 5. Donner des instructions aux directeurs interrégionaux pour que, sous la responsabilité du chef d'établissement, les personnels des CEF du SP renseignent le système d'information centralisé de suivi des mineurs, en garantissant leur accès à l'outil. Rapprocher dans les meilleurs délais, les systèmes d'information entre le SP et le SAH, pour assurer le suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ. **Niveau 2**

Fiche 2 : Les ressources humaines

1. LES EFFECTIFS, LE RECRUTEMENT ET LA QUALIFICATION DES PERSONNELS

1.1 Les effectifs

1.1.1 *Diagnostic des instances de contrôle*

Le rapport interministériel recommande de « *fixer pour le secteur public un effectif cible de 27 ETP incluant trois cadres de direction et un ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir un ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité*⁷⁸ ».

1.1.2 *Degré de mise en œuvre des recommandations*

A l'appui du rapport interministériel, la DPJJ a engagé une réflexion sur la détermination des besoins en ressources humaines nécessaires à l'amélioration de la prise en charge de 12 mineurs en CEF. A cet effet, un groupe de travail réunissant des professionnels de CEF du SP et du SAH⁷⁹ a rendu des conclusions à l'appui desquelles la direction a formulé des propositions d'arbitrages sur la question des effectifs. L'objectif était ainsi d'harmoniser le nombre d'ETP entre les deux secteurs pour garantir une égalité de traitement des professionnels et des mineurs. Dans ce contexte, a été retenue une constitution d'équipe à hauteur de 25 ETP, contre 24⁸⁰, auxquels s'ajoute 1,5 ETP de professionnels de santé, hors psychologue, soit un effectif global de 26,5 ETP sans compter l'enseignant de l'Education nationale⁸¹.

L'importance de ces moyens est justifiée par les caractéristiques des mineurs accueillis et par le caractère fermé des CEF. Elle est aussi liée à la volonté de privilégier la consolidation d'un dispositif fragile, au lieu d'en prévoir le développement, et de lui permettre de bénéficier d'un fonctionnement de qualité notamment pour faire face à l'objectif d'amélioration de la performance de ces structures dont le taux d'occupation a été relevé à 85%. Elle se justifie enfin par la volonté d'assurer une prise en compte systématique des questions de santé dans l'ensemble des CEF en mettant fin à l'expérimentation du renforcement de la prise en charge de la santé mentale organisée dans une partie seulement des CEF⁸².

⁷⁸ Recommandation n° 1

⁷⁹ Réunions des 21 mai et 15 juillet 2014

⁸⁰ La norme de 24 ETP a été retenue dans la circulaire de tarification du 17 février 2012 avec une mise en œuvre au 1^{er} janvier 2013.

⁸¹ Note de la DPJJ au directeur du cabinet de la garde des sceaux du 2 octobre 2014

⁸² Cf fiche n° 4 sur la santé des mineurs

Cette quotité d'ETP a été déclinée en un organigramme type d'équipe différemment constitué entre le SP et le SAH en raison de la spécificité de chaque secteur. A ce titre, il est prévu qu'un CEF du SP soit dirigé par un directeur et un RUE tandis qu'un CEF du SAH dispose de deux ou trois cadres. Cette distinction fait suite à la conclusion du groupe de travail précité qui souligne des différences d'activité de gestion en matière de ressources humaines et budgétaires entre le SP et le SAH⁸³.

1.1.3 Analyse

Dans le contexte de contrainte budgétaire actuel, la mission mesure les efforts accomplis par la DPJJ pour prévoir, à compter du 1^{er} janvier 2015⁸⁴, un effectif cible de 25 ETP alors même que le passage de 24 à 25 ETP représente un surcoût non négligeable⁸⁵. Elle prend également acte que cet effectif cible défini pour le SP sert de référence dans le cadre des discussions budgétaires annuelles avec le SAH.

Cette orientation ne rejoint toutefois pas les conclusions du précédent rapport interministériel qui fixait un objectif de 27 ETP auquel il était préconisé de rajouter 1,4 ETP de professionnel de santé, soit un effectif global de 28,4 ETP. La recommandation d'affecter trois cadres de direction dans le SP n'a pas davantage été mise en œuvre.

La mission estime qu'un effectif de 27 ETP, hors professionnels de santé, est adapté à un encadrement des mineurs conforme aux missions du dispositif et à un fonctionnement de qualité des CEF⁸⁶. Ces structures, par essence fragiles, reposent sur un équilibre entre une organisation interne structurée et des ressources humaines qualifiées, formées et en effectifs suffisants. La question de l'adéquation des moyens humains avec la mission d'accompagnement en continu des mineurs est en conséquence un enjeu crucial pour consolider ce dispositif et permettre d'effectuer un travail éducatif contenant.

En outre, l'augmentation de la capacité d'accueil des CEF à 12 places conjuguée avec celle de l'objectif du taux d'occupation est de nature à fragiliser ces structures et à porter atteinte à leur finalité éducative si les effectifs ne sont pas corrélés.

Par ailleurs, la mission considère, dans le prolongement des précédents travaux interministériels⁸⁷, que l'encadrement d'un CEF du SP nécessite l'emploi de trois professionnels, dont deux chefs de service ou RUE, et que le déficit d'encadrants est source de fragilité pour garantir la sécurité des mineurs comme des professionnels.

Ce ratio, en usage dans le SAH, permet d'assurer en semaine une présence continue et effective d'au moins un cadre de direction et de tenir 24h/24 et tout au long de l'année une astreinte opérationnelle et réactive aux situations de crise.

⁸³ Compte-rendu de la séance de travail du 21 mai 2014 (page 4)

⁸⁴ Circulaire du 27 avril 2015 relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse. Dans le SP, 14 CEF sur 17 avaient en mars 2015 un effectif supérieur à 26,5 ETP.

⁸⁵ 3,1 M€ en année pleine selon la réponse de la DPJJ à la mission

⁸⁶ En application des règles d'organisation du temps de travail de la fonction publique et des conventions collectives en vigueur dans les SAH

⁸⁷ Rapport interministériel précité (page 35)

Il favorise également la répartition des rôles entre les cadres. Le directeur est plus particulièrement en charge des questions administratives et budgétaires ainsi que des relations avec les partenaires institutionnels et prescripteurs, tandis que les chefs de service sont responsables de l'organisation du travail en équipe, de l'animation du travail éducatif et du suivi des parcours des jeunes.

Si le groupe de travail précité évoque, sans les développer, des différences d'activité de gestion en matière de ressources humaines et budgétaires⁸⁸ entre le SP et le SAH, les déplacements de la mission et ses investigations n'ont pas permis de conforter ce postulat. Toutefois, elle a pu mesurer sur site, tant dans le SAH que le SP, l'importance que revêtent pour les RUE⁸⁹ les activités dédiées au management de proximité, à l'animation d'équipe et à l'organisation des emplois du temps. Or, l'essentiel de ces activités relève du niveau de l'établissement et ne peut être transféré aux échelons déconcentrés.

C'est pourquoi la réflexion actuellement conduite sur l'organisation des fonctions soutien pour permettre « *aux acteurs métiers de se consacrer entièrement à la prise en charge des jeunes* » dans le prolongement de la note d'orientation de la directrice de la PJJ du 30 septembre 2014⁹⁰, n'aura pas d'incidence en terme de réduction de la charge de travail des RUE.

En conséquence, la mission maintient sa recommandation sur la composition de l'équipe de direction. Elle invite la DPJJ à revoir la question du calibrage des effectifs des CEF à la faveur, soit d'un environnement budgétaire desserré, soit dans le cadre de réflexions globales sur le dimensionnement des établissements et services de la PJJ qui pourraient favoriser l'émergence de marges de manœuvre en termes d'ETP.

1.2 Le profilage des postes d'éducateurs

1.2.1 *Diagnostic des instances de contrôle*

Le rapport interministériel recommande de profiler les postes d'éducateur offerts à la mobilité et à la sortie d'école et d'inciter le SAH à formaliser des fiches de poste adaptées à la mission des CEF⁹¹.

⁸⁸ Les associations gestionnaires recherchent parfois des mutualisations de fonctions administratives.

⁸⁹ La lecture des fiches de poste consultées sur le site intranet de la DPJJ permet de mesurer l'ensemble des activités incombant aux directeurs de service et aux RUE.

⁹⁰ Paragraphe intitulé : Des fonctions support consolidées au service de la mission éducative (page 11) « *L'efficacité des fonctions d'administration générale, de gestion des personnels, des crédits ou de moyens matériels, la fiabilité des systèmes d'information et l'appui au pilotage sont indispensables pour permettre aux acteurs métiers de se consacrer entièrement à la prise en charge des jeunes (...) En réalisant au quotidien les actes de gestion, en offrant une visibilité sur l'activité et les ressources, en fournissant les moyens et outils indispensables à l'action, en permettant la sécurisation des décisions, les équipes en charge du support apportent une contribution essentielle à la mise en œuvre des missions* ».

⁹¹ Recommandation n° 2

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ n'a pas mis en œuvre la partie de la recommandation relative au profilage des postes d'éducateurs dans le SP dans la mesure où il ne lui apparaît pas comme étant la solution la plus pertinente pour stabiliser les équipes et lutter contre le *turn-over*. Elle indique que la faible attractivité des CEF rendrait cet exercice infructueux et risquerait de restreindre, voire d'assécher, un vivier déjà limité⁹². Il ne lui semble pas, par ailleurs, que le profilage permette réellement de retenir les meilleurs profils. Enfin, une telle sélection des postes présenterait le risque d'alourdir la procédure de mobilité en rendant nécessaire un traitement individualisé des candidatures (entretiens, rédaction de comptes rendus).

Néanmoins, le plan d'action de la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS) pour les CEF, diffusé sous forme d'une note adressée aux directeurs inter régionaux le 8 juin 2015⁹³ qui sera complétée par une fiche technique, indique qu'« en réponse à une recommandation de l'inspection interministérielle, qui correspond également à une attente des cadres exerçant en CEF, une expérimentation du profilage des éducateurs et des professeurs techniques pourra être envisagée sur deux DIR, Grand-nord et Sud, en fonction des résultats d'une analyse qualitative et quantitative des résultats de la mobilité en cours ».

S'agissant du SAH, la DPJJ a prévu dans le même plan d'action élaboré par la SDRHRS à destination des CEF du SP que les directeurs territoriaux viennent en appui des associations pour élaborer des fiches de postes, adaptées à la mission des CEF, à partir de celles en vigueur dans les établissements du SP. Des instructions aux directeurs interrégionaux sont en cours de formalisation pour conduire ce travail d'harmonisation avec le SAH. Cette recommandation partielle est donc en voie de réalisation.

1.2.3 Analyse

Les postes d'éducateurs en CEF du SP, proposés dans le cadre des mobilités annuelles ou aux sortants de promotion, ne font l'objet d'aucune formalité de sélection alors qu'un profil professionnel adapté constitue une garantie pour satisfaire aux exigences du fonctionnement des CEF. La précédente mission interministérielle⁹⁴ estime que la stabilité des personnels et la cohésion d'une équipe repose en partie sur l'affectation de personnels suffisamment préparés ou présentant un profil adapté.

De même, les interlocuteurs rencontrés par la mission ont indiqué que les éducateurs ne présentant pas les aptitudes requises peuvent se retrouver en plus grande difficulté entraînant une fragilité de la cohésion d'équipe susceptible de compromettre la prise en charge des jeunes. Le choix d'une affectation par défaut ou justifié par les seuls critères d'un rapprochement géographique, ou de primes majorées, ne contribue pas à renforcer la motivation des personnels et à favoriser pour les directeurs de service l'adéquation des agents au travail spécifique en CEF⁹⁵. L'absence de profilage à la mobilité peut également aboutir à retenir en commission administrative paritaire des agents au profil inadapté et donc à privilégier un impératif de gestion au détriment d'une compétence à satisfaire⁹⁶.

⁹² Note au directeur du cabinet de la garde des sceaux du 4 février 2015

⁹³ En vue du CDN en date du 10 juin 2015

⁹⁴ Rapport interministériel (page 39)

⁹⁵ Compte-rendu des conclusions du groupe de travail sur les ressources humaines du 15 juillet 2014

⁹⁶ Affectation dans un CEF visité de deux titulaires, dont un en arrêt de travail chronique et un autre à mi-temps thérapeutique

Si l'adaptabilité professionnelle des éducateurs aux différents types d'établissements de placement est nécessaire et sans pour autant recourir à une spécialisation extrême des métiers, l'exercice des missions en CEF requiert des compétences et un savoir-faire spécifique justifié par l'exigence d'un travail éducatif intensif et contenant. C'est d'ailleurs en ce sens que la DPJJ a conçu le plan d'action des ressources humaines en CEF fondé sur le recrutement de cadres profilés et adaptés à la gestion particulière de ces structures.

Dès lors, dans la continuité du profilage des cadres, celui des éducateurs mérite tout autant d'être mis en œuvre dans un souci de cohérence à développer pour l'ensemble des professionnels des CEF. Cette démarche est de nature à favoriser la constitution d'équipes motivées et soudées contribuant ainsi à un meilleur fonctionnement de ces structures, à leur consolidation et enfin au renforcement de leur attractivité qui reste perfectible.

Le profilage des postes constitue à ce titre une action à engager, pour laquelle le bénéfice de la consolidation du dispositif en résultant, justifie amplement le temps consacré à la gestion des procédures administratives de mobilité.

Aussi, la mission réitère la recommandation précédemment formulée sur le profilage des postes d'éducateurs.

1.3 Les professionnels dédiés au service de nuit

1.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle recommande de « *prévoir dans le secteur public, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée*⁹⁷ ».

1.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Alors que l'organigramme type des CEF du SAH flèche le recrutement de deux à trois veilleurs de nuit et de 12 à 14 éducateurs d'internat, celui des CEF du SP prévoit un nombre global de 17 éducateurs ou professeurs techniques.

En effet, depuis l'extinction du corps des agents techniques d'éducation (ATE)⁹⁸, la PJJ ne dispose plus de professionnels dédiés à l'accomplissement de cette mission et les nuits sont assurées dans les établissements d'hébergement du SP par les éducateurs.

⁹⁷ Recommandation n° 5

⁹⁸ Décret n° 2008-1267 du 3 décembre 2008 portant mise en extinction du corps des agents techniques d'éducation de la protection judiciaire de la jeunesse

Cette réforme statutaire, inscrite dans le mouvement préconisé par la révision générale des politiques publiques (RGPP) de réduction du nombre de corps dans la fonction publique, suscite de fortes critiques de la part de la profession. Elle est à l'origine d'une complexification de l'élaboration des emplois du temps et d'une augmentation de la fatigue des éducateurs dont les rythmes biologiques sont perturbés par les décalages horaires dans leur temps de travail. Aucun bénéfice en terme éducatif pour les mineurs n'a été démontré⁹⁹. A l'inverse, du fait de leur service de nuit, les éducateurs sont moins souvent présents en journée réduisant ainsi leur temps de présence « actif » auprès des mineurs et plus particulièrement de ceux dont ils sont référents.

La Cour des comptes dénonce l'erreur que constitue selon elle cette réforme dans son rapport sur la PJJ d'octobre 2014¹⁰⁰ et estime le surcoût annuel à 827 413 € à la charge de la PJJ « *ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif de rationalisation et d'optimisation recherché par le mouvement de réduction des corps de fonctionnaire* ».

La DPJJ a pris acte de l'impossibilité de revenir en arrière en recréant le corps des ATE. Elle réfléchit donc à des solutions alternatives qui pourraient consister par exemple à spécialiser des éducateurs dans le travail de nuit, si nécessaire en ayant recours à des contractuels.

1.3.3 Analyse de la mission

La nécessité de spécialiser des professionnels dans les services de nuit doit être réaffirmée. L'ensemble des professionnels rencontrés par la mission ou les conclusions des groupes de travail auxquels elle a eu accès, démontrent que la suppression du corps des ATE participe à la fragilisation du fonctionnement des établissements.

Faute de pouvoir recréer un corps, la mission recommande que la DPJJ examine toutes les pistes qui permettraient à brève échéance de positionner sur cette fonction des professionnels dédiés, si possible des agents de même catégorie que les anciens ATE, et le cas échéant des contractuels auxquels seraient dispensées des formations spécifiques.

1.4 L'organisation du temps de travail

1.4.1 Diagnostic des instances de contrôle

L'IPJJ préconise « *d'élaborer un outil national de planification des tableaux des services des personnels travaillant en hébergement ainsi que d'élaborer et d'appliquer une grille type d'emploi du temps des éducateurs sur un cycle prédéfini incluant à l'avance les congés trimestriels des agents et organisant une équité horaire comme le maintien d'effectifs suffisants sur toutes les périodes de l'année* ».

⁹⁹ En effet, pendant la nuit, les éducateurs n'accomplissent aucune mission en lien avec les magistrats prescripteurs, les familles, les partenaires institutionnels et les contacts avec les mineurs sont en principe réduits.

¹⁰⁰ Page 42 du rapport « La suppression injustifiée des adjoints techniques d'éducation »

1.4.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ, consciente de la diversité des types d'organisation du service en CEF, de l'hétérogénéité des outils à disposition des établissements de placement, et de la nécessité de disposer d'un outil national, harmonisé et adaptable, a lancé une expérimentation, actuellement en cours, concernant l'organisation du temps de travail en hébergement. A ce titre, deux directions inter régionales¹⁰¹ ont été dotées d'un logiciel permettant de bâtir des emplois du temps sur des cycles allant de 8 à 12 semaines. Un bilan de cette expérimentation est prévu à compter de la fin du deuxième trimestre 2015 dans la perspective d'adapter cet outil et de le mettre à disposition des services déconcentrés.

Parallèlement, trois groupes de travail sur les conditions de travail en hébergement, animés par des directeurs inter régionaux, ont été réunis en janvier et février 2015. Les travaux en cours devraient déboucher sur des modifications de la charte des temps assorties de notes spécifiques sur l'élaboration et le suivi des emplois du temps.

1.4.3 Analyse de la mission

« *L'organisation du temps de travail des personnels est primordiale en hébergement*¹⁰² » en ce qu'elle assure une continuité de l'intervention éducative et un respect de la réglementation sur le temps de travail. Tâche essentielle et sensible du management de proximité mais exercice chronophage relevant le plus souvent de la responsabilité du chef de service ou du directeur du CEF lui-même, la construction d'un emploi du temps est contraignante s'agissant d'organiser les activités de jour, les services de nuit, les astreintes des fins de semaines, la gestion des heures supplémentaires et des récupérations, ainsi que celle des absences résultant des congés trimestriels, des périodes de formation ou des arrêts de travail.

Grâce à la connaissance anticipée des plannings de service, les professionnels sont en capacité de projeter les activités des mineurs et d'organiser leur vie personnelle de manière satisfaisante. Ces emplois du temps permettent également de rapprocher la durée de travail hebdomadaire moyenne avec la durée légale et de réduire ensuite d'éventuels écarts. Ils contribuent enfin à assurer une égalité de traitement entre les agents qu'il s'agisse des personnels titulaires et de ceux sous contrat.

La mission considère que la recommandation est en cours de réalisation. Elle estime indispensable que les travaux actuellement conduits par la DPJJ aboutissent selon les orientations affichées et contribuent à un déploiement rapide du logiciel de temps de travail destiné à faciliter la gestion des plannings et à en réduire le temps d'élaboration.

¹⁰¹ DIR Sud-est et Grand-est

¹⁰² Groupe de travail sur les conditions de travail en hébergement ; synthèse des journées du 30 janvier et 13 février 2015.

1.5 Le recrutement des contractuels du SP et des salariés du SAH : qualification et probité

1.5.1 La qualification des professionnels

1.5.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle¹⁰³ insistent sur la nécessité de recruter des personnels diplômés dans le travail social, qu'il s'agisse d'éducateurs ou de cadres, du SP comme du SAH.

Selon l'IPJJ, « *en cas de recrutement d'un cadre contractuel, veiller à ce que celui-ci possède un diplôme correspondant au poste (CAFERUIS ou CAFDES), ou qu'à défaut il bénéficie, dans les meilleurs délais, d'une formation interne incluant des éléments sur le management d'équipe ; conditionner le maintien du contrat par l'effectivité de cette formation et de son suivi*¹⁰⁴ ».

En outre, selon le CGLPL, « *il apparaît indispensable qu'un contrôle puisse être effectué par les services territoriaux de la PJJ sur le niveau de recrutement des éducateurs exerçant au sein du CEF et que des exigences minimales soient fixées par le cahier des charges*¹⁰⁵ ».

1.5.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

S'agissant du recrutement des agents contractuels dans le SP, la DPJJ a élaboré un plan d'action pour améliorer le niveau de qualification.

Le niveau d'études requis pour le recrutement des éducateurs prévu est celui pour se présenter au concours, les DIR étant chargées de contrôler le diplôme dans le dossier de candidature. Des actions de formation sont conduites pour augmenter le niveau de compétences. En particulier une formation d'adaptation au poste est prévue pour tous les nouveaux arrivants en CEF, avec un tronc commun pour les personnels déjà en fonction¹⁰⁶. En outre, l'administration centrale s'implique dans le processus de recrutement par l'élaboration d'une fiche de procédure et l'organisation d'actions de communications nationales et inter régionales, relayées par les DIR auprès des instituts régionaux de travail social (IRTS), universités et autres institutions afin de susciter des candidatures et de créer des viviers. Enfin, une expérimentation visant à recruter des contractuels à l'aide d'une agence de recrutement spécialisée dans le domaine éducatif doit être lancée dans deux DIR volontaires.

La DPJJ a fixé un objectif de 50 % d'éducateurs contractuels diplômés, à atteindre progressivement sans fixer toutefois de calendrier.

En ce qui concerne les cadres, tous devront être titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service (CAFDES) ou du certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERUIS) ou être inscrits à une formation conduisant à leur acquisition.

¹⁰³ CGLPL et IPJJ

¹⁰⁴ CEF de Savigny-sur-Orge (2013)

¹⁰⁵ Visite du CEF de Saint Jean la Bussière (SAH) en 2014

¹⁰⁶ Voir volet 2 sur la formation.

S'agissant du recrutement des personnels salariés du SAH, l'annexe 9 de la circulaire de tarification en date du 27 avril 2015 a décliné la quotité d'ETP retenue dans l'organigramme type, et a mentionné que « *la qualification des professionnels doit être recherchée dans toute la mesure du possible* ».

Toutefois, aucune exigence concernant un seuil minimum de contractuels diplômés ou la nature du diplôme ne figure dans l'arrêté du 31 mars 2015 relatif au cahier des charges des CEF du SP, ni dans celui en préparation pour le SAH, ou dans le projet de circulaire d'application des arrêtés.

1.5.1.3 Analyse de la mission

La mission considère que la qualification des personnels est indispensable au développement d'une action éducative de qualité pour la prise en charge des mineurs en CEF. Elle a constaté à la lecture de certains rapports de l'IPJJ que des dérives graves pouvaient être en lien avec un déficit de qualification des professionnels¹⁰⁷.

Pour le SP, la DPJJ a pris conscience de cet enjeu compte tenu du nombre important de postes qui restent vacants à l'issue des mouvements de mobilité¹⁰⁸. Le plan élaboré constitue des avancées significatives par rapport aux attentes des autorités de contrôle. Il comporte néanmoins des limites importantes : il ne s'applique pas au SAH, et s'agissant des agents contractuels du SP, l'objectif de personnel diplômé fixé à 50%, n'est inscrit dans aucun texte et est insuffisant.

Concernant le recrutement des salariés du SAH, les exigences de la DPJJ en la matière restent trop limitées. Les DIR n'exercent un contrôle sur la qualification et le niveau de diplôme qu'au moment de la demande d'habilitation de la structure et de son renouvellement, tous les cinq ans¹⁰⁹. Dans l'intervalle, ce contrôle peut être exercé seulement au niveau du dialogue de gestion et de la tarification, mais son efficacité est liée au contenu des dossiers présentés¹¹⁰.

De même, l'indicateur de gestion « *Pourcentage de travailleurs sociaux spécialisés dans l'équipe socio-éducative* », est un appui au dialogue de gestion et ne s'impose pas au gestionnaire de CEF. La mission estime que le niveau de 38,9 %¹¹¹ atteint en 2013 est faible.

¹⁰⁷ Cf fiche n° 6 sur la discipline et les incidents

¹⁰⁸ En effet, et d'après le bilan des mouvements de mobilité en CEF pour le premier semestre 2015, le nombre de postes vacants après la commission administrative paritaire est plus important que celui des postes publiés, démontrant ainsi le manque d'attractivité de ces établissements. Et sur la même période, on dénombre 74 éducateurs en CEF qui ont formulé des vœux de mobilité contre 16 qui ont souhaité y être affectés.

¹⁰⁹ Articles 1, 2 et 5 du décret du 6 octobre 1988 relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution des mesures le concernant

¹¹⁰ Selon l'entretien de la mission avec l'une des sous-directions de la DPJJ, les dossiers présentés aujourd'hui ne sont plus aussi complets et ne contiennent pas toujours la liste des diplômes des personnels.

¹¹¹ Moyenne nationale issue des comptes administratifs des CEF de 2013. Indicateur n° 9, prévu par l'arrêté du 2 octobre 2014 fixant les valeurs moyennes et médianes de référence des indicateurs du tableau de bord applicables aux CEF dans le cadre de la dotation globale de financement pour la campagne de tarification 2015.

Elle regrette également que la DPJJ ne se soit pas saisie des travaux en cours de rédaction des textes relatifs aux CEF et de la charte d'engagements réciproques signée avec les fédérations associatives le 30 janvier 2015, pour fixer des objectifs en matière de recrutement de personnel diplômés, alors que sont affirmés dans cette charte « *les enjeux d'une justice de qualité nécessitant la professionnalisation commune des personnes intervenant auprès d'un même public* ».

Aussi, et malgré les efforts accomplis par la DPJJ en matière de ressources humaines et notamment au niveau des effectifs, cette insuffisance de pilotage conduit encore à une trop grande proportion de personnels non diplômés dans les CEF, constitutive d'un réel risque de dysfonctionnements. C'est la raison pour laquelle la mission considère que des garanties supplémentaires doivent être apportées au niveau du recrutement des personnels contractuels, quel que soit le secteur dont relève le CEF.

Dans le SP, la mission préconise de recruter exclusivement des personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis. S'agissant des personnels du SAH, la DPJJ doit prévoir le même objectif et en assurer le contrôle.

1.5.2 La probité des professionnels

1.5.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Plusieurs rapports d'inspection de la PJJ font le constat que des agents contractuels en poste en CEF, à l'origine parfois de graves dysfonctionnements, ont des antécédents judiciaires. Ils concluent au renforcement des procédures de recrutement en termes de probité des agents¹¹².

Le CGLPL préconise également « *qu'une réflexion soit engagée par la DPJJ sur la nécessité de rendre obligatoire la demande de bulletin N°2 du casier judiciaire pour tous les recrutements de salariés encadrant des mineurs, par ailleurs exigé pour les fonctionnaires*¹¹³ ».

1.5.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Le contrôle de probité des agents contractuels dans le secteur public et dans le SAH relève des DIR, l'administration centrale ayant élaboré des fiches techniques mises à leur disposition.

Les difficultés pointées concernent le contrôle des agents contractuels du SAH puisque les associations maîtrisent le recrutement, les DIR exerçant un contrôle *a posteriori*.

¹¹² « *Mettre en place au niveau de la DIR, en lien avec les DT, un véritable pilotage de la politique de recrutement des agents contractuels afin qu'elle soit lisible avec des objectifs définis, des critères explicites et des procédures encadrées* » (rapport d'inspection d'un CEF en 2013) « *Définir une politique de recrutement claire axée sur l'embauche de personnels diplômés dans le travail social et sans antécédents judiciaires. Supprimer toute délégation aux chefs de service dans ce domaine. Etablir un circuit de validation des profils* ». (rapport d'inspection d'un CEF en 2014).

¹¹³ Rapport de visite du CEF de Doudeville en 2014

La direction de la PJJ a demandé par note du 30 octobre 2014 à l'ensemble des DIR de procéder au contrôle de probité des agents contractuels du SP et des personnels du secteur associatif dans les CEF et les CER, via la consultation des bulletins n°2 du casier judiciaire et la consultation du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes (FIJAIS).

La synthèse des réponses¹¹⁴ indique qu'aucun agent ne figure au FIJAIS mais que 5 % d'entre eux ont une mention au B2, pour des faits « *qui ne semblent pas entraver la poursuite d'une activité avec les mineurs* », sous réserve de la poursuite plus approfondie des contrôles engagés¹¹⁵.

En outre, certaines DIR annoncent avoir engagé un travail pour améliorer les procédures mises en œuvre en lien avec les DT et les associations.

Au-delà de ce contrôle ponctuel et du rappel de la réglementation en la matière adressé aux DIR dans sa note du 30 octobre 2014, la DPJJ a indiqué, sans précision, que ces questions seraient abordées dans le cadre de la note sur le pilotage du SAH attendue avant la fin de l'année.

1.5.2.3 Analyse de la mission

Au moment de l'habilitation de la structure et de son renouvellement, le contrôle est correctement identifié et exercé.

En revanche, après chaque recrutement de personnels par l'association habilitée, le contrôle est défaillant en raison d'un défaut d'information des DIR liée notamment à un manque de clarté des fiches techniques citées *supra* sur les obligations incombant aux associations. Une confusion est entretenue dans la note de la DPJJ du 30 octobre 2014 adressée aux DIR indiquant qu'« *il est fortement recommandé aux associations de vous [les DIR] informer de tout nouveau recrutement* », alors qu'aux termes de l'article 7 du décret¹¹⁶, les associations « doivent » notifier au directeur interrégional tout recrutement de personnel.

En outre, avant chaque recrutement, le seul contrôle possible dépend de la volonté des associations qui peuvent solliciter les DIR pour vérifier l'existence d'éventuelles mentions au B2 ou inscrites au FIJAIS concernant les candidats à l'embauche, ce qu'elles ne font pas systématiquement. Même si les DIR font des rappels en ce sens aux associations, ce caractère facultatif constitue une difficulté puisqu'il est plus délicat de mettre fin à un contrat que de ne pas recruter.

Enfin, il ressort de certains entretiens de la mission et de la synthèse des réponses des directeurs interrégionaux, que ces derniers s'interrogent sur les conséquences à tirer d'éventuelles mentions au B2 qui ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité auprès des mineurs.

¹¹⁴ Document en date du 8 mai 2015

¹¹⁵ Parmi les réponses des DIR, l'une d'entre elles indique que « *certaines ordonnances pénales posent question, notamment celles (...) qui se rapportent à des faits qui sont similaires à ceux pour lesquels des jeunes peuvent être pris en charge par la PJJ (...): (détenation et/ou usage de produits stupéfiants, faits de violence sur personnes, conduite en état d'ivresse et/ou sans permis...)* ».

¹¹⁶ Décret du 6 octobre 1988 précité

La note de la DPJJ susvisée a conduit les directeurs interrégionaux à réactiver l'organisation et les procédures du contrôle. Mais la mission considère que cette réflexion doit se poursuivre au niveau de l'administration centrale. Il est nécessaire que la DPJJ clarifie les ambiguïtés relevées sur les obligations des associations et les moyens de contrôle des DIR selon le droit positif actuel et réfléchisse à une modification des textes afin de prévoir un contrôle *a priori* obligatoire au moment de la procédure de recrutement des personnels. Enfin, lorsque la mention au B2 n'est pas incompatible avec le recrutement ou la continuité de l'exercice, la DPJJ doit mieux définir ses objectifs en matière de recrutement des personnels et proposer des lignes directrices aux DIR pour l'exercice de leur contrôle.

2. LA FORMATION ET LE PARCOURS DES PERSONNELS

2.1 La formation et l'évaluation des personnels

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle soulignent la priorité à donner à la formation initiale et continue des agents exerçant en CEF, comme elles rappellent l'importance des qualifications à acquérir.

La mission interministérielle constate des lacunes en ce domaine « *qui peuvent être préjudiciables pour la prise en charge des mineurs*¹¹⁷ » et note l'absence de connaissances en matière pénale et procédurale dispensée aux directeurs et éducateurs spécialisés formés par les IRTS¹¹⁸.

Elle appelle à l'organisation de « *temps de formations spécifiques, d'adaptation et continue (...) au moment de l'ouverture de l'établissement et en cours de fonctionnement* » au profit des personnels du SP et du SAH intervenant en CEF. Elle préconise également des « *modules de formation continue sur des thématiques ciblées* » organisés par l'ENPJJ et les pôles territoriaux de formation (PTF)¹¹⁹ au bénéfice des personnels contractuels du SP et du SAH intervenant en CEF.

Elle recommande de faire figurer l'ensemble des modalités de formation des personnels des CEF dans un cahier des charges spécifiques aux questions de formation¹²⁰.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'évaluation des personnels, acte de management déterminant pour les orientations de formation et de carrière des agents mais aussi acte de gestion pour les décisions d'avancement et de réduction d'ancienneté, l'IPJJ rappelle l'obligation d'effectuer des évaluations annuelles de tous les professionnels, titulaires et contractuels.

¹¹⁷ Rapport interministériel (page 38)

¹¹⁸ La Mission de recherche « Droit et Justice » a financé un programme de recherche mené sur deux ans destiné à mettre à jour les logiques de professionnalisation des personnels éducatifs en CEF. Un rapport confié à des chercheurs de l'Institut régional et européen des métiers de l'intervention sociale (IREIS) Rhône-Alpes sur « *les centres éducatifs fermés, la part cachée du travail éducatif en milieu contraint* » a été rendu en janvier 2015¹¹⁸. Les auteurs, à partir d'une recherche-action dans les CEF du SAH Rhône-Alpes, ont constaté la faiblesse des qualifications compensée par une certaine survalorisation de l'expérience de la part de professionnels peu diplômés.

¹¹⁹ L'ENPJJ est composée d'un site central situé à Roubaix et de 11 pôles territoriaux de formation.

¹²⁰ Item cahier des charges n° 1

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

A ce jour, il n'existe pas de cahier des charges spécifique aux questions de formation des personnels en CEF et applicable à l'ensemble des CEF. La recommandation n'a pas été mise en œuvre sous la forme proposée par la mission interministérielle.

La formation statutaire des directeurs et éducateurs dispensée par l'ENPJJ est généraliste¹²¹. Sur les 300 heures d'enseignement dont bénéficient les éducateurs, un volume de quatre à cinq heures est consacré aux CEF¹²².

A l'issue de la première année de formation statutaire, l'éducateur stagiaire pré-affecté en CEF bénéficie d'une année de stage de mise en situation professionnelle, avec une formation préalable de 15 jours à l'ENPJJ suivi d'un plan de montée en exercice professionnel progressif et personnalisé, encadré par un tuteur et clos par une évaluation¹²³. La DPJJ s'efforce de limiter à deux le nombre de stagiaires pré-affectés sur une même structure, et à éviter l'affectation de stagiaires dans les structures en difficulté. Pour les directeurs sortant de promotion et affectés en CEF sont prévues une formation théorique de trois jours à la prise de poste en hébergement¹²⁴ et une formation de trois jours de « tuilage pratique¹²⁵ » sur site.

A l'occasion de l'ouverture de CEF, les PTF dispensent aux équipes de tous les établissements du SP une formation spécifique. Trois équipes en ont bénéficié en 2012 et quatre en 2013¹²⁶. En outre, depuis 2012, tous les établissements du SP ouverts ont bénéficié d'un accompagnement d'équipes.

Souhaitant adopter une « stratégie par le haut avec des équipes de gouvernance performantes pour fidéliser les éducateurs, diffuser les bonnes pratiques, faire du qualitatif, rendre les CEF attractifs »¹²⁷, la DPJJ a conçu un volet formation et accompagnement des personnels dans son projet de plan d'actions à destination des CEF du SP prévoyant :

- un module de formation d'adaptation au poste pour tous les personnels arrivant en CEF titulaires et contractuels ainsi qu'un module spécifique pour les directeurs de service et responsables d'unité éducative¹²⁸ ;
- le repérage des cadres en difficulté avec un accompagnement individualisé ;
- l'activation du réseau des écoles du service public¹²⁹.

¹²¹ Préparation de l'accueil, gestion du cadre judiciaire et aménagement de peine, actions d'éducation dans un cadre contraint, gestion des situations de violence, médiation, pédagogie de la vie quotidienne...

¹²² Découverte du cahier des charges, exposé sur les enjeux et le fonctionnement des CEF par des professionnels travaillant en CEF

¹²³ Note DPJJ du 17 juillet 2014

¹²⁴ Gestion des équipes et allocation des moyens, gestion des plannings et de la continuité de service, prévention des risques, gestion budgétaire

¹²⁵ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

¹²⁶ Formations CEF bilan général de l'ENPJJ de novembre 2013

¹²⁷ Entretien de la mission avec la SDRHRS

¹²⁸ Une fiche commande a été transmise à l'ENPJJ.

¹²⁹ Dont l'ENA, l'ENM, l'ENG, l'ENAP, le CNFPT, l'EHESP...

Deux fiches commande ont été transmises en mai 2015 à l'ENPJJ, pour une mise en œuvre à la rentrée 2015, l'une pour les cadres et l'autre pour les éducateurs¹³⁰.

La DPJJ a également prévu en avril 2015 la mise en place pour décembre prochain d'un « comité de pilotage sur la formation des personnels en hébergement collectif avec un focus sur les agents affectés en CEF, pour tirer un bilan des actions de formation et définir les « contenus incontournables¹³¹ ».

De même, une réflexion est engagée « autour d'un module commun avec le SAH¹³² », devant permettre de « décloisonner les personnels des CEF du SAH et du SP¹³³ ». Les formations déjà existantes sont théoriquement ouvertes au SAH, et la DPJJ prévoit l'accès de personnels du SAH à l'horizon 2016 aux futures formations d'adaptation, à financer sur le budget de l'ENPJJ avec le concours du SAH.

Enfin, pour répondre aux besoins d'accompagnement d'équipes dans les CEF, la DPJJ a prévu dans l'arrêté du cahier des charges du SP (article 17) et dans le projet relatif au SAH (article 19) « l'organisation de réunions d'analyses de pratiques obligatoires pour les agents désignés par le directeur de l'établissement... ». Ces réunions, prévues a minima tous les deux mois, ont pour objectif d'accompagner les personnels pour leur permettre d'améliorer leurs pratiques quotidiennes¹³⁴.

Concernant la procédure d'évaluation dans le SP, et compte tenu « d'un niveau de réponse insatisfaisant des CREP [compte rendu d'entretiens professionnels], la SDRHRS a construit un plan d'action pour obtenir 100% de retours¹³⁵ ». Elle a mis en œuvre des procédures simplifiées, des formations ciblées repérées au moment de l'entretien d'évaluation, rédigé un guide pratique et, en outre, formalisé des procédures *ad hoc* pour les contractuels avec pour objectif une meilleure adaptation au poste, une stabilité et une fidélisation des personnels.

2.1.3 Analyse

La mission souligne l'intérêt de la démarche de la PJJ consistant à mettre en place un COPIL sur la formation des personnels d'hébergement collectif.

Elle confirme la pertinence de la mise en place de formations d'adaptation pour tous les personnels affectés en CEF et insiste sur la nécessité d'en faire bénéficier les professionnels du SAH. Plus généralement, le développement de conventions de partenariat entre les PTF et les IRTS, sous l'impulsion de la DPJJ, est à promouvoir notamment pour construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants.

Par ailleurs, la mission, lors de ces déplacements, a pu vérifier la mise en œuvre de réunions d'analyse de pratique pilotées par un psychologue ou un psychiatre. La participation des membres des équipes est toutefois variable notamment pour des raisons d'emploi du temps.

¹³⁰ La fiche commande pour les éducateurs comprend les thématiques principales suivantes : sens du travail en CEF, esprit d'équipe et complémentarité dans la prise en charge éducative, prévention et gestion de la violence, organisation et encadrement des activités techniques et éducatives, cadre juridique, connaissance du public accueilli. Celle pour les cadres comprend en outre un thème consacré au management.

¹³¹ Plan d'action SDRHRS

¹³² Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

¹³³ Fiche de commande à l'ENPJJ pour les éducateurs

¹³⁴ Les objectifs et modalités de réunions sont fixés dans la fiche technique n°3 annexée au projet de circulaire.

¹³⁵ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

La mission estime que le cahier des charges aurait dû prévoir le caractère obligatoire de ces réunions pour tous les personnels et ne pas en réserver le bénéfice aux seuls agents désignés par le directeur¹³⁶.

Afin de favoriser la montée en compétences des salariés du SAH et de décloisonner les personnels des CEF du SP et du SAH, la mission invite la DPJJ à encourager les acteurs du secteur associatif à conclure des accords d'entreprise en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)¹³⁷. La DPJJ pourrait étudier la faisabilité de conclure des accords cadre nationaux portant engagement à développer les emplois et les compétences (EDEC¹³⁸), comme cela a été le cas dans le champ de l'autonomie ou de la protection de l'enfance.

Enfin, les Etats généraux du travail social lancés par le Plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale¹³⁹ offrent un contexte favorable à la réflexion et à la mobilisation conjointe des acteurs de la PJJ notamment sur les problématiques liées à l'hébergement.

La formation des éducateurs spécialisés dispensée par les IRTS, aujourd'hui largement tournée vers des secteurs comme le handicap et la perte d'autonomie, est largement inadaptée aux établissements d'hébergement accueillant des mineurs délinquants.

Il n'existe pas à l'heure actuelle de partenariat établi entre l'ENPJJ, à vocation nationale, ou les PTF, de niveau interrégional, avec les IRTS¹⁴⁰.

Pour mieux faire connaître et rendre attractifs les métiers en CEF, la DPJJ a retenu la possibilité de « *co-construire des parcours professionnels entre l'ENPJJ et les IRTS* » devant « *permettre aux étudiants en IRTS de découvrir le travail en CEF*¹⁴¹ », mais ces pistes ne sont pas reprises dans le projet de plan d'action RH de la DPJJ applicable au seul SP.

Au-delà des intentions affichées dans la charte d'engagements réciproques du 30 janvier 2015, la DPJJ devrait engager, en concertation avec les fédérations d'associations, une démarche plus ambitieuse de définition d'objectifs spécifiques pour la formation des personnels exerçant dans les CEF du SAH.

¹³⁶ Article 17

¹³⁷ La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, créée en 2005, a été modifiée par la loi n°2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi et la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP) a publié en mars 2015 un guide sur la GPEC dans le secteur médico-social.

¹³⁸ Les engagements de développement de l'emploi et des compétences sont des accords-cadres nationaux pluriannuels signés par le ministre chargé du travail, le ministre en charge du secteur et les partenaires sociaux concernés, destinés à la mise en place d'actions pour le développement de l'emploi et des compétences et de la sécurisation des parcours des salariés.

¹³⁹ Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, lancé par le Premier ministre en janvier 2013, fonde les Etats généraux du travail social. Un rapport parlementaire devrait donner des orientations en vue de l'élaboration d'un plan d'action pour la reconnaissance et la valorisation du travail social.

¹⁴⁰ Hormis quelques initiatives locales et ponctuelles. La différence de niveau entre l'échelon national et régional, ainsi que les différences de localisation entre les IRTS et les PTF ne favorisent pas ces relations.

¹⁴¹ Selon la réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission, se référant aux conclusions du groupe de travail RH en CEF

En outre, et plus généralement, la mission estime que la convention collective de 1966¹⁴² n'offre pas un cadre totalement adapté à l'exercice du travail en CEF. Elle invite la DPJJ à s'inscrire dans le travail de réflexion qui pourrait être conduit entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics pour moderniser ce cadre en vue de renforcer l'attractivité des métiers en hébergement et adapter les formations en conséquence.

De même, la DPJJ doit s'associer à l'opportunité que constituent les réflexions interministérielles visant à revaloriser les rémunérations des fonctionnaires¹⁴³.

2.2 La stabilité des équipes éducatives en CEF

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans sa note de constats sur les visites et saisines réalisées en 2014 adressée au garde des sceaux le 18 novembre 2014, la CGLPL remarque la persistance de difficultés liées au manque de « *qualification et de stabilité des équipes éducatives* ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Dans le secteur public, la DPJJ a entamé une réflexion dans le cadre du plan d'action de la SDRHRS pour accroître l'attractivité des postes pour les personnels titulaires et limiter le *turn-over*¹⁴⁴.

Par ailleurs, l'étude des tableaux de sorties d'école des éducateurs stagiaires de la promotion 2013-2015¹⁴⁵, montre que si les CEF ont progressé en attractivité comparativement à la promotion sortante de l'année 2012 examinée par la précédente mission interministérielle¹⁴⁶, des marges de progrès sont encore à rechercher pour la renforcer.

Dans leurs vœux d'affectation, les éducateurs stagiaires ont positionné de manière relativement favorable le choix de CEF (annexe 6). De même, l'exercice en CEF a vocation à être prise en compte dans l'avancement des personnels titulaires de la PJJ. La DPJJ a indiqué à la mission que la consigne avait été clairement donnée aux DIR de valoriser l'exercice de fonctions en CEF, ce critère étant prépondérant par rapport à celui de l'ancienneté.

¹⁴² Convention collective nationale du travail des établissements et services pour personnes inadaptées et handicapées du 15 mars 1966

¹⁴³ Proposition de travail du gouvernement présentée aux organisations syndicales le 16 juin 2015

¹⁴⁴ Les primes allouées aux personnels exerçant en CEF sont majorées par rapport à celles dont bénéficient les agents intervenant dans les autres établissements d'hébergement.

¹⁴⁵ Les 95 éducateurs stagiaires issus du concours classique de la promotion 2013-2015 se sont vus proposer 20 postes en CEF et les 92 éducateurs issus de l'examen professionnel dit Sauvadet au titre de l'année 2014, s'en sont vu offrir 18. Pour les premiers, neuf d'entre eux (45%) situés dans la première moitié du classement ont choisi un de ces postes, les 11 autres étant situés dans la seconde moitié du tableau dont cinq au-delà de la soixante-dixième-place. Quant aux éducateurs dit Sauvadet, huit d'entre eux (45%) placés dans la première moitié du classement ont choisi un de ces postes, les dix autres étant situés dans la seconde moitié du tableau dont trois au-delà de la soixante dixième place.

¹⁴⁶ En 2012, quatre éducateurs sur 143 situés dans la première moitié du classement, soit 22%, avaient choisi un poste en CEF, les 14 autres étaient situés dans la seconde moitié du tableau dont neuf au-delà de la 100^{ème} place.

La mission constate également que selon les données du bilan social de l'année 2013, les accidents de service et parmi eux ceux dus à des agressions sont proportionnellement plus importants en hébergement que dans les autres dispositifs. Les CEF n'apparaissent pas comme des établissements plus particulièrement exposés à ce type de risque¹⁴⁷. De la même façon, le taux d'absentéisme en CEF (hors accidents de service) est peu différent de celui qui prévaut dans le reste du dispositif d'hébergement¹⁴⁸.

2.2.3 Analyse

Lors de ses investigations, la mission a constaté que la stabilité des équipes, tant pour l'encadrement que pour l'équipe éducative, est variable selon les CEF et leur implantation géographique.

Elle dépend également du rôle important des cadres qui doivent impulser une cohésion d'équipe autour d'un projet de service partagé. A ce titre, la stratégie affichée par la DPJJ d'une « gouvernance par le haut », avec des équipes de direction solides et expérimentées, est considérée comme pertinente par la mission. Néanmoins, la qualité de l'encadrement n'est pas en soi le seul facteur de stabilité des équipes.

C'est en ce sens que le plan d'action SDRHRS a envisagé une approche globale des réponses à apporter dont il restera à évaluer l'impact et l'efficacité lorsqu'il sera rentré en application. Dès à présent, la mission relève l'intérêt de la circulaire du 23 avril 2015¹⁴⁹, qui introduit dans le troisième critère¹⁵⁰ pour l'avancement de grade et la liste d'aptitude, un nouvel élément correspondant à l'exercice prolongé des fonctions en CEF. Il sera nécessaire d'en mesurer l'application quitte à l'étendre à la réduction d'ancienneté pour l'avancement d'échelon.

En outre, la mission souligne que l'ensemble des conditions développées dans les fiches du présent rapport, autres que celles envisagées en matière de ressources humaines, participe également à la stabilité des équipes.

Enfin, cette démarche ne concernant que les CEF du SP, la mission invite la DPJJ à engager avec les fédérations associatives un plan d'action fixant des objectifs en matière de ressources humaines pour garantir la stabilité de l'encadrement et des équipes éducatives. Il pourra notamment s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences tel qu'exposé *supra*.

¹⁴⁷ 59,34 % des accidents de service se sont produits au sein du dispositif d'hébergement par rapport à l'ensemble des dispositifs de la PJJ (hébergement + milieu ouvert + insertion + EPM + fonctions support). Pour l'ensemble des ETP en hébergement, le pourcentage d'accidents de service s'élève à 18 % contre 16,5 % pour les ETP des CEF.

¹⁴⁸ 18 % en CEF contre 19 % pour le reste du dispositif d'hébergement

¹⁴⁹ Avancement des personnels de la PJJ au titre de l'année 2016

¹⁵⁰ Paragraphe 2.3.1 « Critères à retenir dans le cadre de l'avancement de grade avec par ordre de priorité »

2.3 La neutralité des personnels

2.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans leurs rapports, l'IPJJ et le CGLPL rappellent la nécessité de respecter le principe de neutralité des personnels dans l'exercice de leurs fonctions. L'IPJJ recommande ainsi de « *veiller dans l'exercice pédagogique à ce que les principes de neutralité et de laïcité ne souffrent pas d'exception, pour que l'ensemble des agents ne laissent en aucune occasion transparaître leurs convictions religieuses, quelles qu'elles soient y compris lors de discussions avec les mineurs*¹⁵¹ ». Dans sa note adressée au garde des sceaux le 24 février 2014 accompagnant un rapport de contrôle, le CGLPL, indique que « *La neutralité du service public est un élément essentiel de la laïcité (...); le respect de cette neutralité [doit faire partie] des exigences requises des candidats dès avant le recrutement ; (...) la direction de la protection judiciaire de la jeunesse [doit] éclairer les associations sur les principes qu'il convient d'observer en la matière*¹⁵² ».

2.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a constitué à partir de 2012 un groupe de travail chargé de réfléchir au « *nécessaire principe de neutralité que doivent observer les agents publics et les personnels du secteur privé intervenant au sein de ces établissements* ». Un deuxième axe de réflexion concerne l'exercice du culte par les mineurs¹⁵³. A la suite de ces travaux, la DPJJ a diffusé une note en date du 25 février 2015 relative à la mise en œuvre d'un plan d'action concernant à la fois le respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et du SAH, et le respect du principe de neutralité par les agents prenant en charge ces mineurs.

Dans le cadre du plan de lutte contre la radicalisation, la DPJJ a nommé un référent laïcité et citoyenneté au niveau national et dans chacun des échelons déconcentrés (DIR et DT).

Elle rappelle dans la note précitée¹⁵⁴ les principes constitutionnels et les règles qui s'appliquent à tous les agents exerçant dans les établissements et services du SP et du secteur associatif de la PJJ¹⁵⁵. Tout agent doit « *s'abstenir de faire état de ses convictions dans l'exercice de ses fonctions et de se servir de son appartenance à l'administration à des fins de propagande ou de prosélytisme* ». Tout manquement est constitutif d'une faute susceptible de donner lieu à une sanction disciplinaire. La note susvisée indique que « *toute action de prosélytisme est (...) à prohiber* » et annonce « *l'élaboration d'une note avant la fin de ce semestre [2015]*¹⁵⁶ *et qui sera adressée à l'attention des agents publics et des personnels du secteur associatif afin de leur rappeler leurs droits et les obligations auxquels ils sont soumis dans ce domaine dans l'exercice de leur mission* ».

¹⁵¹ IPJJ : rapport d'inspection du CEF de Savigny-sur-Orge (2013)

¹⁵² CGLPL rapport du 24-02-2014 suite à la visite du CEF de Doudeville en juillet 2010

¹⁵³ En 2014, le groupe de travail élargi à des agents et directeurs de CEF du SP et du SAH a contribué à l'élaboration de la note sur les lignes directrices du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du SP et du SAH, signée le 4 mai 2015

¹⁵⁴ Cette note traite également du respect du principe de laïcité et des pratiques religieuses des mineurs pris en charge dans les établissements et services du SP et du SAH.

¹⁵⁵ Cf note de bas de page n°32

¹⁵⁶ Non encore diffusée fin juin 2015

Dans le cadre de la formation sur les droits et les obligations des fonctionnaires, les éducateurs du SP suivent un module obligatoire sur la neutralité du service public, et bénéficient de deux jours obligatoires de formation sur le fait religieux et la laïcité¹⁵⁷.

Il est également prévu dans le catalogue de la formation continue, des stages qui traitent directement ou indirectement la question de la laïcité¹⁵⁸.

2.3.3 Analyse

Les déplacements effectués par la mission ont confirmé l'existence de comportements de certains professionnels susceptibles de porter atteinte aux principes de neutralité et de laïcité¹⁵⁹.

Elle souligne l'intérêt de la démarche de la DPJJ qui par la note du 25 février 2015 rappelle les principes directeurs en matière de neutralité des personnels. Ce document constitue une première réponse aux attentes des autorités de contrôle et des chefs d'établissement.

Une mission interministérielle IGA-IGAS-IGSJ-IPJJ a été chargée en mars 2015 d'évaluer le respect du principe de laïcité et de neutralité au sein des établissements et services de la PJJ. Ses recommandations devraient permettre à la DPJJ d'élaborer un cadre normatif plus précis à destination des professionnels du SP et du SAH.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 6. Fixer pour le SP un effectif cible de 27 ETP incluant trois cadres de direction et un ETP de psychologue auquel s'ajoute 1,50 ETP de professionnels de santé et utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du SAH. **Niveau 3**

Recommandation n° 7. Dans le SP, profiler les postes d'éducateurs offerts à la mobilité et à la sortie d'école. **Niveau 2**

¹⁵⁷ Cette formation est organisée avec des enseignants de l'Ecole pratique des hautes études (EPHE) et en particulier l'institut européen en sciences des religions (IESR). Conférences sur le droit et l'histoire de la laïcité, la culture religieuse, travaux dirigés sur l'accueil des usages et le respect de la laïcité et la liberté religieuse. Cette formation est organisée depuis une dizaine d'années.

¹⁵⁸ « Interculturalité en question entre identité et altérité » ; « Ethique et services publics » ; « lutte contre les discriminations : un enjeu pour le service public » ; « la laïcité dans les services publics ».

¹⁵⁹ Dans un CEF, un éducateur contractuel a été décrit par le chef d'établissement, et observé par la mission qui a déjeuné sur place, comme refusant de participer aux repas au motif que la viande servie n'était pas hallal.

Recommandation n° 8. Dans le SP, recruter exclusivement des personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis. Dans le SAH, fixer un objectif de recrutement exclusivement de personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis, et en prévoir le contrôle. **Niveau 1**

Recommandation n° 9. Prévoir, dans le SP, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée. **Niveau 2**

Recommandation n° 10. Clarifier le dispositif actuel en matière de contrôle de probité des personnels du SAH et modifier les textes pour qu'un contrôle a priori obligatoire puisse être effectué par les DIR ; Pour les secteurs public et associatif, mieux définir les objectifs de la politique de recrutement de la DPJJ en matière de contrôle de probité, afin de proposer des lignes directrices aux DIR pour en assurer l'exercice. **Niveau 2**

Recommandation n° 11. Développer des conventions de partenariat entre les PTF et les IRTS, sous l'impulsion de la DPJJ, notamment pour généraliser des stages d'adaptation au profit des personnels du SAH nouvellement recrutés, construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants. **Niveau 3**

Recommandation n° 12. Elaborer un plan d'action sur les ressources humaines entre la DPJJ et les fédérations associatives pouvant s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences. **Niveau 1**

Recommandation n° 13. Inviter la DPJJ à s'inscrire dans le travail de réflexion entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, dans le cadre des états généraux du travail social et dans celui d'une évolution de la convention collective de 1966 afin de renforcer l'attractivité et de moderniser les conditions d'exercice des métiers en hébergement. **Niveau 3**

Fiche 3 : La prise en charge éducative

1. LES ACTIVITÉS DES MINEURS

1.1 L'adéquation de l'âge des mineurs accueillis et du projet pédagogique

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

L'IPJJ rappelle dans un rapport d'inspection d'un CEF¹⁶⁰, que la tranche d'âge des mineurs accueillis doit correspondre aux prescriptions du cahier des charges afin de permettre la mise en adéquation du projet éducatif aux besoins des jeunes notamment en matière de scolarité et de formation.

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Le projet de circulaire d'application portant cahier des charges organise la répartition des CEF autour de l'accueil de deux tranches d'âge : 13-16 et 15-18 ans¹⁶¹.

La DPJJ réaffirme ainsi le principe de l'adaptation des projets pédagogiques des CEF à l'âge des mineurs au regard de l'obligation scolaire, tout en assouplissant les possibilités d'accueil des mineurs situés à la frontière de cette obligation dans l'une ou l'autre des catégories de CEF.

1.1.3 Analyse de la mission

Cet assouplissement est pour la mission interministérielle de nature à faciliter l'accueil des mineurs de 15 ans ½ sans compromettre, pour ceux qui seraient scolarisés ou en capacité de l'être, la possibilité pour l'établissement de soutenir un projet en ce sens.

En revanche, la mission interministérielle observe que huit CEF¹⁶² affichent des tranches d'âges non conformes aux dispositions prévues par le projet de circulaire¹⁶³. Elle invite donc la DPJJ pour l'avenir à vérifier l'effectivité du respect des textes, sauf dérogation liée le cas échéant à des situations ou projets spécifiques.

1.2 La durée des modules

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel préconise de « *Ne pas figer, dans le cahier des charges, la durée des modules structurant le temps du placement, pour permettre une individualisation de la prise en charge des mineurs*¹⁶⁴ ».

¹⁶⁰ Rapport d'inspection du CEF de Sainte-Menehould (2014)

¹⁶¹ Au lieu de 13-16 et 16-18 dans le cahier des charges de 2008

¹⁶² Sept associatifs et un du secteur public

¹⁶³ A partir de l'outil de recherche en ligne des CEF accessible sur l'intranet

¹⁶⁴ Item cahier des charges n° 4

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

L'arrêté du 31 mars 2015 portant cahier des charges pour les CEF du SP, et celui non encore publié relatif aux CEF du SAH, structurent le temps de placement des mineurs autour de trois phases correspondant « à l'accueil du mineur, à la consolidation du projet personnalisé du mineur et à la préparation à la sortie du mineur ». Ces phases ont pour objectif « de favoriser l'évolution du mineur pendant la durée du placement ».

1.2.3 Analyse de la mission

Une souplesse est laissée aux établissements dans la construction des projets individualisés des mineurs autour des trois phases qui structurent leur placement, ce qui répond à la recommandation de la mission interministérielle.

1.3 Les activités de jour : ateliers techniques, activités d'éducation à la santé, socioculturelles et sportives

1.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle relèvent fréquemment un déficit d'activités éducatives proposées aux mineurs et une structuration insuffisante de leurs emplois du temps.

Le rapport interministériel souligne que la présence d'ateliers techniques n'est pas assurée de manière homogène dans l'ensemble des CEF, avec un déficit constaté dans les CEF du SP, malgré la place essentielle qu'ils devraient occuper afin de permettre une prise en charge structurée et adaptée à ce public¹⁶⁵.

Il recommande ainsi de « Prévoir a minima trois ateliers de type « technique » encadrés par des professionnels repérés pour leur compétence dans l'activité choisie et formés à la prise en charge de ce type de public¹⁶⁶ ».

1.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Le cahier des charges du 31 mars 2015 pour le SP¹⁶⁷, et encore en projet pour le SAH, prévoit dès son article premier¹⁶⁸, que « Le centre éducatif fermé est également chargé d'organiser de manière permanente des activités de jour au soutien de l'action éducative [qui] utilisent différents supports pédagogiques tels que des ateliers techniques et des chantiers ». Son article 18 précise que le CEF « organise la scolarité du mineur et un programme d'activité soutenu ».

¹⁶⁵ Rapport interministériel (pages 27 et 45)

¹⁶⁶ Recommandation n° 6

¹⁶⁷ Arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF du secteur public de la PJJ

¹⁶⁸ Paragraphe 2

La déclinaison de ce programme figure dans le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF du SP et du SAH au moyen de « *trois ateliers techniques minimum ainsi que des activités d'éducation à la santé, culturelles, sportives ou de détente*¹⁶⁹ ». En outre, le projet de circulaire prévoit que ce programme d'activité soit formalisé dans le projet d'établissement « *sous forme d'un planning actualisé hebdomadairement, affiché et connu des usagers comme des professionnels* ».

Au-delà de ces textes, la DPJJ a prévu dans le nouvel organigramme type des CEF du SP et du SAH, un total de 25 ETP hors professionnels de santé, (contre 24 antérieurement). L'organigramme type du SAH prévoit 3 à 4 éducateurs techniques et 12 à 14 éducateurs d'internat. Pour le SP, un nombre global de 17 éducateurs ou professeurs techniques (PT) a été retenu, ces emplois ayant été alloués aux DIR dans le cadre de leur budget opérationnel de programme 2015.

En l'absence de fléchage de trois postes de PT dans l'organigramme du SP, la DPJJ indique que l'animation des ateliers sera assurée « *par des professeurs techniques titulaires ou contractuels présentant les qualifications nécessaires à l'encadrement de la spécialité* ». Elle précise aussi que les éducateurs de la PJJ bénéficient aussi bien pendant leur formation statutaire que dans le cadre de la formation continue, de modules et stages sur les médiations pédagogiques et l'animation d'activités.

1.3.3 Analyse de la mission

Dans le SP, le manque de professeurs techniques lié au non renouvellement du corps, explique en partie le déficit de mise en œuvre d'ateliers techniques. Les éducateurs, comme indiqué *supra*, sont davantage tournés vers l'animation d'ateliers artistiques, socioculturels ou sportifs, qui correspondent à leur formation statutaire.

Les hypothèses de travail avancées dans le précédent rapport interministériel n'ont pas été retenues, que ce soit au niveau d'un éventuel renforcement du corps des PT, lequel poursuit au contraire une tendance à la baisse¹⁷⁰, ou d'une formation spécialement prévue au profit des éducateurs ou d'agents contractuels qui seront amenés à encadrer ces ateliers techniques.

En outre, dans l'attente le cas échéant, de la réflexion engagée au sein de la PJJ sur le thème de l'insertion¹⁷¹, il n'existe pas de définition de ces ateliers techniques qui s'organisent de fait souvent en fonction des compétences repérées à l'interne des CEF, sans cohérence au niveau du projet pédagogique, ni lien avec des filières permettant des débouchés identifiés dans un secteur économique ciblé¹⁷².

¹⁶⁹ Page 5 § 2.1.1

¹⁷⁰ Le corps des PT passe de 286 selon le bilan social 2011 à 276 selon le bilan social 2013, avec moins de 5 % de personnes de moins de 29 ans et 33 % de personnes de plus de 50 ans. En outre, aucun recrutement de professeur technique n'est prévu actuellement à la DPJJ (entretien DPJJ du 28-05-2015).

¹⁷¹ Une note relative à l'insertion est attendue avant la fin de l'année.

¹⁷² Le *turn-over* des équipes ne favorise pas la continuité de l'animation des ateliers techniques.

La mission estime qu'au-delà de l'affirmation de principe de la mise en place de trois ateliers techniques dans chaque CEF, des dispositions destinées à en garantir la mise en œuvre doivent être prises. Le fléchage d'une partie des postes de PT et le profilage des postes des éducateurs en CEF, recommandé par ailleurs, pourrait faciliter l'affectation dans les CEF du SP du personnel compétent et formé pour animer ces ateliers. En cas de vacances de postes, le recours à des contractuels doit être organisé et celui à des prestations extérieures ou à des partenariats encouragé pour favoriser une plus grande diversité des ateliers proposés.

La mission interministérielle prend acte des dispositions prises relatives aux activités de jour mais formule une nouvelle recommandation destinée à garantir l'effectivité de la mise en œuvre d'ateliers techniques au sein des CEF.

1.4 Les activités d'enseignement

1.4.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le CGLPL rappelle que les autorités compétentes doivent « nommer des enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des enfants¹⁷³ ».

De même, il relève lors de certaines visites le défaut de liens de l'enseignant avec les établissements d'enseignement locaux.

Enfin, les différentes autorités de contrôle pointent régulièrement un volume horaire moyen hebdomadaire délivré à chaque mineur, inférieur à celui de 15 heures prévu par la circulaire conjointe DPJJ/DGESCO du 22 février 2005 concernant l'organisation de la scolarisation des mineurs placés en CEF¹⁷⁴.

1.4.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La présence d'un enseignant de l'éducation nationale est globalement assurée dans l'ensemble des CEF, malgré des difficultés de recrutement dans certaines régions¹⁷⁵. Il ressort de l'entretien de la mission interministérielle avec la DGESCO et des contributions des DIR au COPIL national des CEF, que les difficultés relevées sur ce point par le CGLPL s'avèrent ponctuelles et transitoires.

En revanche, selon les constats de la mission, le volume horaire hebdomadaire d'enseignement scolaire par mineur fixé par les textes est rarement atteint.

¹⁷³ Rapport de visite du CEF de Pionsat du 17 octobre 2013

¹⁷⁴ II b – Les conditions d'exercice de l'enseignant en CEF : « *Le service de 21 heures comprend : 18 heures minimum devant les élèves, organisées de façon à ce que chaque jeune bénéficie d'au moins 15 heures d'enseignement [...]. Si cet enseignement de 15 heures n'est pas d'emblée possible pour tout jeune entrant en CEF, il n'en demeure pas moins un objectif à atteindre, au regard du nombre d'heures de cours prévues dans l'emploi du temps du collège* ».

¹⁷⁵ Selon l'enquête réalisée par la DGESCO auprès des rectorats en 2013, 45 enseignants étaient en poste dans les 46 CEF, dont 37 professeurs des écoles. En outre, les mineurs pris en charge par l'enseignant sont majoritairement des jeunes de 16 et 17 ans, au-delà de leur obligation scolaire. A leur entrée en CEF, le retard scolaire des mineurs va de un à six ans, et la moitié d'entre eux sont déscolarisés. Cette enquête spécifique n'est pas reconduite chaque année.

En outre, les enseignants font part d'un sentiment d'isolement¹⁷⁶, au sein du CEF et par rapport à leurs corps d'origine, et regrettent l'insuffisance de leur temps de formation continue. Sur ces deux points, des efforts significatifs ont été entrepris et récemment concrétisés par la circulaire de partenariat du 3 juillet 2015 entre le ministère de la justice et celui de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche¹⁷⁷.

L'intégration de l'enseignant à la vie du CEF et l'accompagnement dont il doit bénéficier dans son rôle pédagogique par l'inspecteur de l'éducation nationale compétent sont affirmés dans l'annexe sur la scolarité des mineurs en CEF qui précise que « *l'enseignant doit être associé à tous les regroupements pédagogiques, et plus particulièrement à ceux intéressant les enseignants des dispositifs relais* ».

Si les enseignants en CEF sont parfois associés aux formations organisées par les unités pédagogiques régionales (UPR)¹⁷⁸, ces regroupements ne sont pas systématiques, malgré la recommandation en ce sens du rapport d'étape de juillet 2008 sur l'enseignement aux mineurs placés en CEF et détenus¹⁷⁹.

Parallèlement, la nouvelle convention signée le 4 juin 2013 entre l'INSHEA¹⁸⁰, la DGESCO et la DPJJ a permis la mise en œuvre de formations spécifiques en faveur des enseignants en CEF¹⁸¹, et notamment deux sessions annuelles, (une à l'automne à l'INSHEA, une au printemps à l'ENPJJ), dont le bilan est déclaré très positif par les acteurs rencontrés par la mission interministérielle et dont les contenus sont appelés à évoluer pour mieux répondre aux attentes des stagiaires.

Enfin, à la suite de la signature de la circulaire du 3 juillet dernier, un groupe de travail national DPJJ et EN doit se mettre en place pour clarifier le statut, le positionnement et les moyens des enseignants en CEF ainsi que le rôle respectif des directeurs des CEF et des inspecteurs de l'éducation nationale¹⁸².

1.4.3 Analyse de la mission

La mission estime qu'une réflexion sur les moyens d'atteindre l'objectif du volume horaire de 15 heures d'enseignement par semaine pour chaque jeune doit être engagée dans le cadre du groupe de travail susvisé. L'étude de la DGESCO relative à la scolarité des mineurs placés en CEF réalisée en 2013 sera de nature à alimenter cette réflexion qui pourra s'appuyer sur des bonnes pratiques telles que celles relevées par la mission interministérielle lors de ses visites¹⁸³.

¹⁷⁶ La circulaire précitée de 2005 rappelle que « *l'enseignant est membre à part entière du CEF* ». Selon l'enquête de 2013 précitée, les 2/3 des enseignants déclarent avoir un projet pédagogique et éducatif conjoint avec les éducateurs.

¹⁷⁷ Circulaire conjointe relative au partenariat entre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (DGESCO) et le ministère de la justice (DPJJ) actualisant celle du 21 août 1985. L'annexe 6 est consacrée à la scolarité des mineurs placés en CEF. Le but réaffirmé est d'éviter autant que possible les ruptures notamment liées au parcours judiciaire et précisément lors des placements et aider à la réinscription des jeunes dans les dispositifs de droit commun de formation.

¹⁷⁸ Cf CR COPIL Grand-nord en date du 20 mars 2015 et synthèse DIR PJJ Centre-est de mars 2015 en vue de la préparation du COPIL national

¹⁷⁹ Rapport d'étape IGSJ-IGEN-IGAENR de juillet 2008

¹⁸⁰ Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et des enseignements adaptés

¹⁸¹ La convention prévoit également pour les personnels de la PJJ des outils et démarches pédagogiques spécifiques.

¹⁸² Dans le cadre de l'actualisation de la circulaire du 22 février 2005 précitée

¹⁸³ Assistance d'un éducateur auprès de l'enseignant pendant le face à face pédagogique, devoirs donnés aux mineurs à réaliser le soir en chambre avec l'aide des éducateurs, mise en œuvre d'activités transversales

Par ailleurs, afin d'articuler au mieux les interventions des différents professionnels au sein du CEF et contribuer à l'évaluation du parcours du jeune pendant son placement comme à la préparation de son projet de sortie, il serait nécessaire que son évolution scolaire soit renseignée par l'enseignant dans le logiciel G@ME.

De même, la mission souligne l'intérêt de mettre en œuvre de manière effective les partenariats relatifs à la scolarité entre le CEF et les établissements scolaires de proximité, tels que prévus dans la circulaire du 22 février 2005, et d'étudier la possibilité d'un rattachement administratif à cet établissement, comme c'est le cas pour les dispositifs relais¹⁸⁴.

Enfin, la mission relève aussi la nécessité de prévoir la présence systématique de représentants de l'éducation nationale aux comités de pilotage du CEF au niveau interrégional comme prévu au niveau territorial dans la note sur le pilotage des CEF du 21 février 2014.

1.5 Le développement d'un réseau partenarial pour favoriser l'insertion des mineurs

1.5.1 Diagnostic des instances de contrôle

Pour satisfaire à l'objectif d'insertion des mineurs et à leur inscription chaque fois que possible dans les dispositifs de droit commun, les différentes autorités de contrôle préconisent que chaque CEF développe un réseau de partenaires implantés localement, avec les municipalités, les associations et les entreprises, pour accroître notamment les offres de stage.

La mission interministérielle conclut que « *mieux ancré dans le territoire, le CEF est d'autant plus fondé à entretenir, en lien avec la DT, un réseau de partenaires clairement repérés pour faciliter le parcours d'insertion du mineur* ».

1.5.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Afin de faciliter l'orientation des jeunes sous-main de justice, la DPJJ a pour projet de formaliser un conventionnement avec la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le conseil national des missions locales et l'union nationale des missions locales et de conforter les partenariats locaux déjà existants. Au titre de ce projet de conventionnement, des postes de conseiller justice dédiés au sein des missions locales pourront être financés en fonction des besoins repérés, notamment par le biais des crédits du secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance¹⁸⁵.

D'autres conventions nationales, avec des acteurs notamment de la culture et du sport ont par ailleurs été conclues, chacune étant susceptible d'être appropriée sur le terrain pour faciliter le parcours d'insertion des mineurs.

¹⁸⁴ Préconisation du rapport d'étape interministériel (IGSJ-IGEN-IGAENR) de juillet 2008 sur l'enseignement aux mineurs placés en CEF et détenus

¹⁸⁵ Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

Un sujet d'actualité issu de la mise en œuvre du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, illustre la volonté de la DPJJ de s'inscrire dans ce type de collaboration. Ainsi, elle s'est associée au développement du dispositif de Garantie Jeunes pilotée par les missions locales¹⁸⁶ pour la prise en charge de jeunes sous-main de justice¹⁸⁷. Le bilan relève notamment que les moyens d'action sont coordonnés et renforcés, mais que les modules d'insertion devraient être mieux adaptés au public des mineurs¹⁸⁸.

Si le cahier des charges ne fait pas référence explicitement au recours à un partenariat extérieur¹⁸⁹, le projet de circulaire d'application le prévoit « *afin de garantir la qualité et l'adaptation de l'action éducative* » en citant les domaines de la santé, de la scolarité, de la formation professionnelle, de la protection de l'enfance. L'objectif d'inscription des adolescents dans les dispositifs de droit commun est affirmé.

1.5.3 Analyse de la mission

Les CEF sont donc incités, à partir des accords nationaux, de ceux existant au niveau territorial, et des ressources locales, à développer un partenariat de proximité, cette ouverture sur l'extérieur étant identifiée par l'ensemble des acteurs consultés par la mission interministérielle comme indispensable à l'insertion des mineurs¹⁹⁰.

Néanmoins, l'implantation de certains CEF en zone rurale, loin des bassins d'emploi, peut constituer un frein à cette politique partenariale et à l'accompagnement vers l'autonomie des mineurs.

Dans les sites confrontés à une difficulté particulière liée à l'implantation du CEF ou à un défaut d'acceptation par son environnement, le directeur territorial doit exercer un rôle prépondérant dans le soutien aux établissements pour la construction d'un partenariat actif. Par exemple, en matière de logement, la contribution des DT aux plans départementaux pour l'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées (PDAHLPD¹⁹¹) pourrait favoriser les expérimentations et montages appropriés.

Selon une précision apportée par la DPJJ à la mission interministérielle, les comités de pilotage territoriaux ont vocation à évaluer la qualité, le volume et les conditions de mise en œuvre des partenariats locaux. Néanmoins, la mission constate que l'objectif assigné à ces comités de pilotage dans la note de la DPJJ du 21 février 2014 sur le pilotage des CEF du SP et du SAH libellé « *Instance de suivi de l'activité du CEF* », ne met pas en avant cette vocation et mériterait à ce titre d'être développé.

¹⁸⁶ Mesure n° 36 du plan contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. La Garantie Jeunes est un dispositif qui a pour objet d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel, vers et dans l'emploi ou la formation, avec un accompagnement et une garantie de ressources (décret du 1^{er} octobre 2013).

¹⁸⁷ 61 jeunes suivis par la PJJ, identifiés via le logiciel G@ME, dont 4 mineurs, ont bénéficié du dispositif.

¹⁸⁸ Source : Bilan national interne de la DPJJ, octobre 2014

¹⁸⁹ Malgré la mention relative aux activités d'ateliers techniques et de chantiers dans son article 1

¹⁹⁰ Certains CEF font la preuve d'un réel dynamisme pour mettre en œuvre ces partenariats locaux qui se traduit par exemple par l'existence de conventions avec la municipalité pour la réalisation de stages ou par l'affectation d'un mi-temps éducatif à la recherche de stages et au développement des relations avec les entreprises locales.

¹⁹¹ En application de la loi du 24 mars 2014 portant sur l'accès au logement et un urbanisme rénové dite loi ALUR, les PDAHLPD élaborés et mis en œuvre par l'Etat et les collectivités locales, incluent les plans d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile et les mesures relatives à l'hébergement et à l'accompagnement social. Ils doivent être généralisés d'ici mars 2017.

2. LA PRÉPARATION ET L'ACCOMPAGNEMENT A LA SORTIE DES MINEURS

2.1 La préparation du projet de sortie

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle relèvent régulièrement une traçabilité insuffisante des projets éducatifs des mineurs du fait de lacunes dans la tenue des dossiers et plus particulièrement du document individuel de prise en charge (DIPC). Elles font aussi le constat de carences dans le renseignement du logiciel G@ME déployé dans les établissements du SP et conçu pour rassembler les éléments de parcours éducatif, sanitaire, judiciaire et administratif des jeunes.

Dans son rapport de janvier 2013, la mission interministérielle insiste sur la nécessité « *de mettre en œuvre concrètement un suivi renforcé du mineur par « le fil rouge », tant au cours du placement en CEF qu'à la sortie du dispositif* » afin d'éviter les ruptures dans son parcours. Elle précise que ce suivi renforcé doit s'accompagner d'une clarification des domaines respectifs d'intervention du « *fil rouge* » et des éducateurs du CEF et que le cahier des charges devait contenir des développements sur ce point « *incitant à l'élaboration au niveau local de protocoles déclinant précisément cette répartition des attributions* ».

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note d'orientation de la PJJ, du 30 septembre 2014, poursuit « *l'ambition* » de « *faire de l'organisation réussie de la continuité des parcours des jeunes confiés, le cœur de son action, à déployer à tous les niveaux de l'institution* ». Le rôle du milieu ouvert en qualité de pilote du parcours d'insertion scolaire, sociale et professionnelle est ainsi réaffirmé, notamment dans sa fonction d'accompagnement du placement judiciaire¹⁹².

Il n'est pas apporté de déclinaison spécifique de ce principe général dans l'arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF du SP de la PJJ. En effet, celui-ci ne comporte aucun article relatif à la préparation du projet de sortie et au rôle respectif de l'établissement et du milieu ouvert.

Ce sujet est développé en revanche dans le projet de circulaire d'application¹⁹³ des arrêtés portant cahier des charges des CEF du secteur public et du SAH de la PJJ. Il est prévu la formalisation systématique d'un protocole conjoint de prise en charge entre le STEMMO en charge du suivi du mineur et le CEF. Ce protocole a pour objectif de « *clarifier et formaliser la place et le rôle de chaque établissement et service et de chaque intervenant et de repérer les échéances du parcours du mineur* », le DT étant réaffirmé comme pilote de la mise en place de ces articulations institutionnelles. L'annexe de ce projet de circulaire détaille les principes du projet de sortie, qui doit être conçu « *dès l'arrivée du jeune en CEF* ».

Lors de ses investigations, il a parfois été indiqué à la mission que le référent du milieu ouvert, « *fil rouge* », intervenait de manière diverse et n'était pas assez présent du fait de son éloignement géographique et de sa propre charge de travail.

¹⁹² « *Les STEMMO [...] accompagnent le temps du placement judiciaire en assurant le lien entre l'avant et l'après placement et en prenant notamment une part active à la construction du projet de sortie* ».

¹⁹³ Paragraphes 2.2.2 et 2.3.1

2.1.3 Analyse de la mission

La mission estime que la formalisation systématique des protocoles répond à la nécessité repérée de ne pas provoquer de rupture dans le parcours du jeune qui sont autant de facteurs de risque de désocialisation et de récidive pour les mineurs vulnérables sortant de CEF.

Ces protocoles pourraient, en outre, utilement intégrer de manière systématique l'obligation pour les éducateurs des CEF du secteur public de renseigner régulièrement le logiciel G@ME afin de donner à l'éducateur de milieu ouvert une visibilité permanente et immédiate sur l'évolution du placement du mineur et faciliter l'élaboration de son projet de sortie.

2.2 Le dispositif de suivi après la sortie

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle soulignent la nécessité de renforcer l'accompagnement des mineurs au moment de leur sortie du CEF, qu'elle intervienne dans le cadre d'un hébergement collectif ou d'un retour en famille. La mission interministérielle préconise plus particulièrement d'« *Instaurer des mesures de milieu ouvert renforcé pour assurer le suivi des mineurs sortants de CEF, et limiter, dans cette hypothèse, le nombre de jeunes suivis par l'éducateur « fil rouge*¹⁹⁴ ».

La Cour des comptes pour sa part invite la DPJJ à « *Engager une réflexion sur le dispositif spécifique mis en place à partir du CEF, sur la sortie et le suivi post-CEF du mineur, suivi qui permettrait à l'éducateur référent du centre de continuer son action à l'extérieur en liaison avec l'éducateur fil rouge du milieu ouvert*¹⁹⁵ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note d'orientation du 30 septembre 2014 énonce que « *la continuité du suivi éducatif en milieu ouvert permet (...) d'accompagner la sortie de placement – et notamment des lieux spécifiques tels que les CEF et CER, étape particulièrement fragile du fait du changement ou de la rupture qui résulte de cette sortie...*¹⁹⁶ ».

Cette mention n'est pas reprise dans l'arrêté du 31 mars 2015. Le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF ne prévoit pas davantage de dispositif spécifique d'accompagnement des mineurs sortants de CEF renvoyant à des dispositions générales d'organisation des liens entre les structures, notamment grâce aux protocoles précités.

¹⁹⁴ Recommandation n° 4

¹⁹⁵ Observations définitives sur le rôle des CEF (décembre 2013)

¹⁹⁶ La mise en œuvre de ces orientations générales relatives à la continuité des parcours fait l'objet d'expérimentations en cours dans chaque inter région suite à un appel à projet lancé fin 2014. Par exemple, le DT du Nord-Pas-de-Calais a indiqué à la mission expérimenter en collaboration avec le conseil départemental du Pas-de-Calais « *le placement à domicile* », avec l'intervention renforcée pendant deux mois d'éducateurs dans la famille : quatre postes d'éducateurs et un psychologue devraient être dédiés à cette expérimentation.

La DPJJ indique que les mesures concrètes destinées à assurer le suivi des mineurs sortant de CEF seront développées dans le projet de note relative à l'action éducative en milieu ouvert au sein des services de la PJJ. Le document préparatoire examiné par la mission interministérielle, sans évoquer directement la notion de milieu ouvert renforcé, organise une possible « modularité » de l'action éducative devant permettre d'individualiser l'intervention éducative, au regard de circonstances particulières. La mise en œuvre de cette modularité est susceptible de recouvrir plusieurs organisations laissées à l'appréciation des services. Sont citées à titre d'exemple la mise en place d'une solution de logement ponctuelle pour accompagner une démarche d'insertion située à distance du domicile familial, ou une mobilisation d'une plus forte présence éducative autour du mineur, y compris en faisant appel à des ressources extérieures au service.

Le suivi des recommandations des autorités de contrôle est ainsi présenté par la DPJJ comme appréhendé plus largement à travers la possibilité d'une individualisation accrue de la prise en charge de chaque mineur, ceux sortant de CEF étant *de facto* concernés. Ce suivi individualisé peut conduire à désigner deux référents en milieu ouvert pour un même mineur, conduisant de fait à un renforcement du suivi de ce dernier.

La DPJJ précise en revanche qu'en l'état actuel de sa réflexion, aucune modification des normes d'attribution des mesures en milieu ouvert n'est prévue¹⁹⁷.

2.2.3 *Analyse de la mission*

Concernant le suivi des mineurs sortant de CEF, les recommandations, bien que non directement mises en œuvre, ont été intégrées par la DPJJ dans une réflexion plus globale relative à l'individualisation des parcours et à la possibilité d'adaptation permanente de l'accompagnement éducatif mis en place.

La DPJJ justifie son approche par la préoccupation de permettre à chaque mineur, quel que soit son lieu de placement ou son suivi, de bénéficier, chaque fois que nécessaire, d'un accompagnement renforcé, préoccupation basée sur le constat que les profils des mineurs suivis par la PJJ sont peu différents d'un établissement à l'autre voire d'un dispositif à l'autre.

Si la mission interministérielle partage le point de vue de la DPJJ concernant le profil des mineurs, elle considère que cette approche ne doit pas occulter la difficulté particulière rencontrée par les mineurs sortant d'incarcération ou d'un dispositif éducatif contraignant du type CER et CEF. Elle regrette ainsi qu'il ne soit pas envisagé un accompagnement spécifique renforcé de ces mineurs pendant une période de quelques semaines à quelques mois suivant immédiatement leur sortie afin de les soutenir dans leur réadaptation à un cadre de vie non fermé et aux marges d'autonomie qui en résultent.

¹⁹⁷ Un éducateur suit 25 jeunes.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 14. Dans le SP, prévoir le recours combiné au fléchage d'une partie des postes de professeurs techniques et au profilage des postes des éducateurs en CEF pour assurer la mise en œuvre des trois ateliers techniques, ainsi que le cas échéant, le recours à des prestations extérieures. **Niveau 2**

Recommandation n° 15. Engager une réflexion sur la faisabilité du rattachement systématique des mineurs des CEF à un établissement scolaire. **Niveau 3**

Recommandation n° 16. Organiser un accompagnement renforcé systématique pour les mineurs sortant de CEF. **Niveau 2**

Fiche 4 : La santé des mineurs

1. LES EFFECTIFS DES PERSONNELS DE SANTÉ ET LE PARTENARIAT

1.1 La généralisation du renfort en santé

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

La première mission d'évaluation constate les limites du dispositif de renfort en santé mentale, consistant à doter 7 puis 13 CEF de 2,5 ETP supplémentaires en personnel de santé et à assurer une prise en charge spécifique des troubles du comportement des mineurs placés¹⁹⁸. Le bilan établi par la première mission et conforté par le CGLPL et l'IPJJ est contrasté et globalement négatif¹⁹⁹.

C'est pourquoi la mission recommande d'une part d'arrêter la spécialisation de CEF renforcés en santé mentale, et d'ajouter pour tous les CEF du secteur public « environ 1,40 ETP de professionnels de santé²⁰⁰, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité²⁰¹ ». Cette double recommandation est largement relayée par l'IPJJ et le CGLPL, qui indiquent que le CEF ne peut être assimilé à une structure de soins mais doit disposer d'effectifs suffisants en professionnels de santé²⁰².

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a pris en compte la recommandation et les dotations de renfort en santé mentale dans les 13 CEF dédiés ont cessé en 2015 au profit d'un effectif de 1,5 ETP de personnel de santé²⁰³ dans tous les CEF du SP et du SAH²⁰⁴.

¹⁹⁸ Expérimentation en 2008 dans sept structures volontaires, puis 10 en 2010, soit une dotation supplémentaire de 2,5 ETP de personnel de santé mentale : psychiatres, psychologues, infirmiers ou éducateurs spécialisés. La circulaire de tarification du 17 février 2012 fixe une liste de quatre CEF du secteur public et neuf CEF du SAH renforcés en « moyens santé mentale, accordés en fonction du projet ». La note du DPJJ aux DIR PJJ sur les CEF renforcés en santé mentale du 17 juillet 2012 précise le dispositif. Ces conditions ont été reconduites dans la circulaire de tarification 2013. Il n'y a pas eu de circulaire de tarification en 2014.

¹⁹⁹ « Pour nombre d'interlocuteurs de la mission, le ciblage « santé mentale » n'est pas pertinent : il est stigmatisant, alors que dans leur grande majorité, ces jeunes ne présentent pas d'atteintes de santé mentale stricto sensu. C'est l'environnement général de prise en charge de leur santé, de leur hygiène de vie, de leur bien-être physique et psychologique qui nécessite des moyens renforcés ».

²⁰⁰ Un ETP de psychologue étant d'ores et déjà prévu dans les effectifs cible de 27 ETP dans les CEF du secteur public.

²⁰¹ Recommandation n° 1

²⁰² CGLPL rapport annuel d'activité 2013, rapport de visite du CGLPL du CEF de Châtillon-sur-Seine (2014), rapport d'inspection de l'IPJJ du CEF de Sainte Menehould (2014)

²⁰³ Hors psychologue inclus dans les 25 ETP

²⁰⁴ Circulaire DPJJ du 27 avril 2015 relative à la campagne budgétaire 2015 des établissements et services concourant à la mission de la PJJ

Par ailleurs, le projet de circulaire d'application du cahier des charges indique que « *la santé-bien-être des mineurs est abordée de manière globale en travaillant sur les déterminants de santé, y compris santé mentale, (...)* » et que la « *prise en compte de la santé est inscrite dans le projet d'établissement* ». Enfin, la note sur les lignes directrices du 4 mai 2015 rappelle le droit du mineur à la santé et aux soins ainsi qu'à un suivi médical adapté.

Pour sa part, l'ENPJJ inclut dans la formation statutaire et continue des éducateurs « *l'optimisation du recours aux soins et à la prévention* » dans l'ensemble de ses dimensions : formation au bien-être, sur les conduites à risques, la sexualité, l'hygiène, l'éducation alimentaire, la qualité de l'environnement. De plus, en matière de formation continue, l'ENPJJ propose quelques modules qui sans traiter spécifiquement de santé mentale portent sur des sujets liés et sur des thèmes relatifs à la santé des professionnels. Elle organise également des formations d'adaptation pour les psychologues.

1.1.3 Analyse

La mission prend acte de la généralisation du nombre de 1,5 ETP de professionnels de santé à compter de 2015. Elle considère que cette dotation, parce qu'elle bénéficie à tous les jeunes dans chaque CEF, participe d'une meilleure logique, que celle de la concentration des moyens sur certains CEF étiquetés « *santé mentale* ». La mission note également que les effectifs dédiés à la santé vont légèrement au-delà de la recommandation du premier rapport interministériel permettant ainsi de mieux veiller au respect du secret médical, et d'encadrer l'accès aux médicaments et leur distribution²⁰⁵.

La mission souhaite lever toute ambiguïté concernant la dénomination de personnels de santé exerçant en CEF qui ne sauraient être des éducateurs même justifiant d'une expérience en matière sanitaire. En effet, ils doivent soit relever strictement de la liste des professionnels de santé telle que définie dans le Code de la santé publique, soit exercer en qualité de psychologue²⁰⁶.

Par ailleurs, la DPJJ recommande de prévoir « *a minima un temps d'infirmier* » sans le flécher dans l'organigramme type, ce qui ne répond pas exactement à la préconisation de la mission interministérielle précédente qui prévoyait le volume d'un ETP.

La généralisation d'un ETP d'infirmier alloué dans chaque DT PJJ – certes non dédié exclusivement aux CEF – devrait faciliter la conception et/ou la mise en œuvre de partenariats avec les professionnels ou les structures de santé établis par le CEF ou la DT PJJ.

²⁰⁵ Le Guide technique en santé diffusé le 15 février 2008 aux directeurs régionaux et départementaux de la PJJ et au directeur du Centre national de formation et d'études de la PJJ est toujours en vigueur. Il précise les conditions de respect du secret médical. Le CGLPL et l'IPJJ observaient toutefois que « *les dossiers administratifs ne sont pas toujours gérés correctement, laissent accessibles des pièces couvertes par le secret médical et que l'accès aux médicaments au sein du CEF n'est pas toujours correctement encadré* » (rapport du CGLPL sur le CEF de Doudeville et Nîmes, rapports de l'IPJJ sur les CEF de Savigny-sur-Orge et d'Angoulême). La loi²⁰⁰⁹⁻⁸⁷⁹ du 21 juillet 2009 « Hôpital, patients, santé et territoires » renforce les dispositions de distribution de médicaments applicable aux établissements et services médico-sociaux définis par le CASF, art L.312-1 incluant les CEF.

²⁰⁶ Le livre I du Code de la santé publique définit et liste les catégories de professions médicales « *pouvant exercer des actes médicaux ayant le droit de prescription* », et le livre III définit les auxiliaires médicaux qui « *prescrivent des produits et matériels relevant de leur rôle propre* » (infirmier, kinésithérapeute...). Les psychologues ne relèvent pas des professionnels de santé.

1.2 L'intensification de la collaboration santé/justice

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle précédente rappelle la nécessité « *d'intensifier la collaboration santé/justice aux niveaux territoriaux pertinents*²⁰⁷ », les partenariats avec l'Agence régionale de santé (ARS) devant offrir « *les bons relais, en termes de professionnels de santé de proximité ou de structures*²⁰⁸ » pour les jeunes placés en CEF. Ce partenariat concerne tant les prestations de soins réalisées par les professionnels de santé que les actions de prévention. Il concerne aussi la formation en prévention à l'intention des éducateurs ou du pôle santé des CEF.

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a impulsé la collaboration santé/justice recommandée par le précédent rapport en adressant aux directeurs interrégionaux le 1^{er} février 2013 une note sur la « *PJJ promotrice de santé* ». Celle-ci annonce les orientations pour la période triennale 2013-2016 en matière de santé pour l'ensemble des services et établissements accueillant les mineurs sous protection judiciaire, « *la santé étant posée comme un facteur de réussite de la prise en charge éducative* ». Elle est complétée par un plan de cadrage opérationnel²⁰⁹.

La DPJJ a signé le 9 avril 2013 une convention cadre nationale avec la Fédération nationale d'éducation et de promotion de la santé, qui regroupe les instances régionales d'éducation et de promotion de la santé (IREPS), chargées d'élaborer, avec les DIR PJJ, une stratégie d'accompagnement des services et établissements de la PJJ et d'offrir des prestations par cofinancements publics en mettant la priorité sur la prévention : diagnostic, conseil/formation initiale et continue des éducateurs, mise à disposition de ressources documentaires, animation de groupes, suivi et évaluation.

Au niveau interrégional, la mission constate la mise en œuvre hétérogène des commissions régionales santé-justice²¹⁰, principalement axées sur le public détenu, et non les mineurs placés, *a fortiori* en CEF, qui constituent un public marginal au regard de celui des personnes incarcérées. Les commissions ont des dénominations et des périmètres variables, et les ordres du jour sont souvent limités à l'établissement de diagnostics locaux de santé, établis par l'ARS.

La mission note la présence de l'ARS dans certains COPIL interrégionaux des CEF et l'absence fréquente des DT ARS aux COPIL territoriaux.

Aucun bilan national de la mise en place de ces commissions n'a été réalisé. Le ministère chargé de la santé ne dispose pas d'éléments d'appréciation et le COPIL national santé-justice n'a pas été réuni.

²⁰⁷ Recommandation n° 7

²⁰⁸ Page 47

²⁰⁹ 27 décembre 2013

²¹⁰ Les commissions sont prévues par le guide méthodologique sur la prise en charge des personnes sous-main de justice diffusé en octobre 2012 (DPJJ). La mission, lors de ses visites, a relevé les exemples suivants : la commission santé-justice DG ARS Nord-Pas-de-Calais/DIR PJJ se réunit régulièrement deux fois par an, la commission Ile-de-France s'est réunie pour la première fois le 8 avril 2015.

Parallèlement, au constat de cette gouvernance hétérogène, la mission relève l'absence de conventions entre les DIR PJJ et les DG ARS, sauf exception en Ile-de-France, Midi-Pyrénées²¹¹, ou de projets de charte sauf avec l'ARS du Nord-Pas-de-Calais. Ces lacunes peuvent résulter de la non concordance des périmètres géographiques des ARS et des DIR et du caractère non prioritaire pour les ARS du public des mineurs délinquants.

Quatre DIR sur neuf disposent déjà de temps de psychiatre. La DPJJ souhaite développer des conventions de mise à disposition de psychiatre avec le CHU de référence, ce qui devrait faciliter leur prise en charge financière.

Au niveau territorial, la mission note la présence en principe d'un ETP infirmier dans chaque DT PJJ, chargé de favoriser les partenariats lesquels présentent une grande diversité entre les DT PJJ et les ARS. Ils peuvent concerner également les collectivités ou centres hospitaliers comme par exemple :

- des contrats avec un centre hospitalier pour l'accueil des mineurs des établissements relevant de la PJJ ;

- des contrats locaux de santé²¹², pouvant comprendre des points accueil écoute jeunes (PAEJ), petites structures généralistes de proximité, pouvant orienter, si besoin, vers une prise en charge spécialisée en psychiatrie, cofinancés par l'ARS, le conseil départemental et la municipalité et tournés vers la prévention du mal-être psychique ;

- des interventions d'équipes mobiles de pédopsychiatrie (EMPP), comprenant un pédopsychiatre et une infirmière, financées par le Fonds d'intervention régional de l'ARS, et intervenant sur site à la demande des responsables de structure, afin de gérer la crise et d'éviter l'hospitalisation.

Certaines ARS ont également signé directement des conventions d'objectifs et de moyens avec les associations exerçant dans le domaine de la prévention et intervenant en CEF (annexe 7).

Enfin, les CEF établissent des conventions bilatérales avec des établissements hospitaliers de proximité pouvant comprendre des prestations de soins, notamment de psychiatres, ou des actions de prévention. Elles sont souvent conçues et/ou animées par le pôle santé du CEF, quelquefois sans référence à des conventions territoriales ni à des diagnostics territoriaux.

²¹¹ Exemples portés à la connaissance de la mission, en l'absence de bilan national. L'objet de la convention entre la DIR PJJ et l'ARS de Midi-Pyrénées, signée en février 2013, consiste à faciliter le partenariat entre les deux administrations en développant l'accès aux soins et à la prévention des mineurs pris en charge par la PJJ, à développer des actions concertées à destination des jeunes en difficulté ainsi que des formations à destination des professionnels de la PJJ.

²¹² Les contrats locaux de santé sont conclus par l'ARS dans le cadre du projet régional de santé, avec les collectivités locales, « portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social » (Art. L. 1434-17 du CSP). L'ARS du Nord Pas-de-Calais a signé 15 contrats locaux de santé pour le « suivi des cas complexes ».

1.2.3 Analyse

Au niveau régional, les enjeux de la santé des mineurs placés en CEF peuvent apparaître secondaires par rapport aux enjeux de santé tous publics confondus ou par rapport au public des détenus. Les directeurs généraux (DG) des ARS établissent un programme régional de santé pluriannuel en concertation avec les acteurs publics, selon un diagnostic partagé et élaborent des priorités financées en grande partie par le Fonds d'intervention régional. Ces concertations représentent des opportunités à saisir par les DT PJJ qui peuvent faire bénéficier les éducateurs et les professionnels de santé des établissements de placement d'actions de formation sur la prévention²¹³.

La mission souligne l'importance des partenariats au niveau territorial. En effet, le directeur territorial de la PJJ est le garant du projet éducatif de chaque CEF, y compris le volet santé. Il est l'interlocuteur direct des responsables du CEF. Dans ce cadre, il est opportun de développer des conventions locales pour favoriser le partenariat en matière d'hospitalisation d'urgence, de prévention ou d'éducation à la vie affective et sexuelle. C'est pourquoi la présence de l'ARS aux comités de pilotage des CEF est à promouvoir.

Enfin, « le projet de loi de modernisation de notre système de santé » est construit sur un axe fort de création d'un service territorial de santé, qui couvre notamment les soins de proximité, la permanence des soins, la prévention et la santé mentale, adapté aux réalités de chaque territoire²¹⁴. Cette structuration est une opportunité à saisir par les échelons déconcentrés de la PJJ pour développer avec les ARS les partenariats utiles.

2. LA POLITIQUE INTERMINISTÉRIELLE CONTRE LE TABAGISME ET LES ADDICTIONS

2.1 L'interdiction du tabac

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les rapports d'inspection de l'IPJJ et de visites du CGLPL relèvent des règles de fonctionnement de CEF et des pratiques diverses en matière de consommation de tabac, qui ne respectent pas l'interdiction légale de fumer²¹⁵. Le rapport interministériel indique que « quelques rares CEF appliquent strictement, à l'instar des EPM, cette interdiction et proposent des traitements substitutifs sous contrôle médical ». L'IPJJ et le CGLPL demandent à plusieurs reprises le respect de l'interdiction légale de fumer et la mise en œuvre de plans de sevrage²¹⁶.

²¹³ Plutôt que de solliciter des subventions des prestations de santé devenues de moins en moins prioritaires

²¹⁴ Le projet de loi de modernisation de notre système de santé a été adopté par l'Assemblée Nationale en première lecture le 14 avril 2015.

²¹⁵ Les conditions d'application de l'interdiction dans les lieux affectés à un usage collectif ont été fixées par le décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 et explicités dans la circulaire du 11 décembre 2006. Le texte exclut toute dérogation pour les jeunes pris en charge et les professionnels dans les établissements pour mineurs et jeunes majeurs (hébergement, insertion, milieu ouvert) de la PJJ. L'interdiction de fumer s'applique aussi bien dans les lieux fermés et couverts que dans les espaces non couverts de ces établissements.

²¹⁶ Rapports du CGLPL sur les CEF de Nîmes, Saint-Jean-la-Bussières et Lusigny ; rapports de l'IPJJ sur les CEF de Savigny-sur-Orge et Angoulême

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La mission n'a pu obtenir de la DPJJ l'état des lieux de l'application de la règle d'interdiction de tabac qui devrait être prévue dans les règlements de fonctionnement et les livrets d'accueil des CEF. Elle constate lors de ses visites l'existence de règles et de pratiques hétérogènes, certains règlements de fonctionnement rappelant l'interdiction légale de consommation du tabac alors que d'autres l'autorisent et l'organisent²¹⁷.

2.1.3 Analyse

Selon les résultats de l'enquête ESCAPAD réalisée auprès de 22 000 jeunes de 17 ans lors de la journée d'appel à la préparation à la défense en 2014²¹⁸, la consommation régulière de tabac et de drogues est repartie à la hausse parmi les jeunes en 2014, surtout chez les filles, suite à un ralentissement sensible entre 2003 et 2011. Un jeune sur trois consomme régulièrement du tabac, plus d'un jeune sur dix de l'alcool et près d'un jeune sur dix du cannabis. Près d'un garçon sur dix et une fille sur 16 fume plus de 10 cigarettes par jour²¹⁹.

Au vu de ces enjeux, la mission rappelle l'importance de l'interdiction de la consommation du tabac et de la lutte contre les addictions dans les CEF.

La mission estime que les règlements doivent rappeler systématiquement l'interdiction légale de fumer du tabac, mais aussi prévoir les méthodes et moyens pour y parvenir, à l'aide d'un plan de sevrage.

Pour tout jeune fumeur, un plan de sevrage individualisé doit être formalisé par le médecin à l'arrivée du mineur, avec pour objectif de supprimer la consommation de tabac pendant le séjour, selon par exemple les modalités suivantes :

- le plan de sevrage doit être « *contractualisé* » avec le jeune à son arrivée et articulé entre les pôles santé et éducatif incluant les personnels de nuit²²⁰ ;
- la consommation en début de séjour doit être plafonnée à 5 cigarettes par jour, et réduite ensuite ;

²¹⁷ Dans l'un des CEF visité par la mission le règlement dispose que « *la consommation de tabac est limitée à 5 cigarettes par jour en présence d'un éducateur et avec l'accord au préalable des parents ; le CEF achète le tabac de chaque jeune sur demande uniquement le vendredi. Le montant des achats est déduit de l'argent de poche ; les cigarettes sont entreposées dans le bureau des chefs de service éducatif. Les cigarettes de la journée sont mises dans un casier individuel et distribuées par les éducateurs ; les temps de "pause cigarette" ont lieu sur l'espace situé entre la cuisine et le jardin : après le petit déjeuner et dans tous les cas avant 9h, après le repas de midi et le repas du soir, avant le coucher et dans tous les cas avant 21h30 ; les mineurs sont sensibilisés sur les dangers du tabac et des groupes de parole sont institués. Ils ont la possibilité de rencontrer un médecin, voire un tabacologue, pour les accompagner progressivement vers un arrêt de la consommation du tabac par des substituts* ».

²¹⁸ Enquête triennale ESCAPAD sur la santé et les consommations, réalisée par l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies (OFDT) pour la Direction du service national. L'enquête a été diffusée en avril 2015 « *Estimations 2014 des consommations de produits psychoactifs à 17 ans* », Note de l'OFDT 2015-02 du 21 avril 2015, et résultats détaillés dans tendance n° 100, mai 2015 « *Les drogues à 17 ans : analyse de l'enquête ESCAPAD 2014* »

²¹⁹ L'usage régulier correspond à au moins 10 usages dans le dernier mois précédant l'enquête.

²²⁰ L'article L.313-26 du CASF indique que « *des protocoles de soins sont élaborés avec l'équipe soignante afin que les personnes chargées de l'aide à la prise des médicaments, (c'est-à-dire toute personne chargée des actes de la vie courante), soient informées des prescriptions... et assurent l'aide à la prise de médicaments* ».

- le déroulement du plan de sevrage doit être mesuré régulièrement pendant le temps du séjour, éventuellement selon un questionnaire d'auto-estimation inclus dans le dossier partagé et retranscrit dans le rapport éducatif établi à l'issue de chaque module. Il s'agirait ainsi de faire de la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac un des indicateurs d'évaluation du comportement du mineur pendant son placement.

En cas de refus de s'engager dans un plan de sevrage, l'interdiction de fumer doit être rappelée au mineur et appliquée.

L'ensemble de ces modalités du sevrage doivent être rappelées dans le livret d'accueil.

Par ailleurs, des actions individuelles ou collectives de sensibilisation aux dangers du tabac doivent être développées, notamment au moyen de conventions de partenariat, contribuant à la culture de la prévention et au renforcement de la cohérence de l'action éducative.

En effet, l'équipe éducative doit être cohérente sur cette question. Toute entorse au règlement ou pratique divergente des éducateurs décrédibilise le rapport entre le mineur et les adultes, selon que ceux-ci fument ou non pendant le service, selon qu'ils utilisent la cigarette comme moyen de récompense ou de sanction, ou selon qu'ils appliquent différemment la règle.

2.2 La lutte contre les addictions

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

La mission interministérielle, à l'appui de son diagnostic sur « *la place de plus en plus prégnante du cannabis dans le parcours de décrochage/désocialisation/délinquance* » rappelle la priorité absolue de lutter contre le cannabis et recommande de « *Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain, dans le cadre d'une politique volontariste interministérielle, afin que les CEF deviennent des sites pilotes en matière de lutte contre la consommation de cannabis*²²¹ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La PJJ a inscrit l'objectif de lutte contre le cannabis dans le cadre du projet « *PJJ, promotrice de santé* ». Elle a contribué au plan gouvernemental de lutte contre la drogue et les conduites addictives 2013-2017 porté par la MILDECA²²², en y inscrivant des actions portant sur l'accompagnement de ses personnels (formation, guide d'entretien), le suivi de la consommation des mineurs, l'extension de dispositifs de prise en charge des toxicomanies et enfin le recours aux consultations jeunes consommateurs, dont les consultations avancées.

La mission prend acte des nombreux leviers mobilisés par la DPJJ avec la MILDECA, mais aussi avec les ARS. Elle retient ainsi les exemples suivants :

²²¹ Recommandation n° 8

²²² La MILDT est devenue la Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA) en application du décret du 11 mars 2014. Les mesures en faveur des jeunes les plus fragiles ont été reprises dans le plan interministériel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (mesure n° 48).

- la coopération entre les CEF et les Centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA²²³) est établie de longue date, sous des formes différentes, notamment par les consultations jeunes consommateurs, qui implique directement les équipes éducatives. Créées en 2005, ces consultations accueillent gratuitement les jeunes ou leurs parents pour leur permettre de faire le point sur les consommations addictives. A la suite de l'appel d'offre MILDECA/DGS, elles sont ouvertes au public de huit CEF. L'évaluation est en cours et les résultats seront connus fin 2015 ;

- la méthode expérimentale de thérapie familiale multidimensionnelle (MDFT²²⁴) impliquant la famille et axée sur l'alliance avec le jeune, fait partie du plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives de la MILDECA. Malgré les limites exprimées dans le rapport d'évaluation commandité par la DPJJ²²⁵, la méthode pourrait être, selon elle, étendue sous certaines conditions auprès des publics les plus jeunes et les plus difficiles, et sous réserve de nouveaux financements ;

- l'association nationale de prévention en alcoologie et addictologie (ANPAA) intervient localement dans certains CEF sous forme d'actions de prévention des conduites de consommation à risque, financées par l'ARS dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens. Ces actions comportent des sessions de formation théorique auprès de l'équipe du CEF et des actions auprès des jeunes sous forme d'ateliers, avec l'appui de l'infirmière et de l'équipe éducative ;

- des partenariats sont établis avec les « Maisons des adolescents »²²⁶, où peuvent être orientés les jeunes « *en vue d'un travail de réflexion plus approfondi sur ses pratiques addictives*²²⁷ ». Le succès de ces conventions repose sur l'implication des ARS et des collectivités territoriales.

²²³ Les CSAPA sont des établissements médico-sociaux créés par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, dont le financement (par l'assurance-maladie) et les missions ont été fixées en 2007 (LFSS et Décret n° 2007-877). Ils s'adressent aux personnes « *en difficulté avec leur consommation* » d'alcool ou de drogues et sont composés d'une équipe pluridisciplinaire de professionnels de santé, de psychologues et de travailleurs sociaux. Ils peuvent mettre en place des consultations jeunes consommateurs, des actions de prévention, de formation et de recherche. Ils développent des programmes pour des populations particulières et mettent en place des collaborations formalisées par des conventions.

²²⁴ Multidimensional family therapy (MDFT) : approche thérapeutique familiale développée aux Etats-Unis depuis plus de 20 ans.

²²⁵ Peu de jeunes touchés, présence de famille ou de représentant lacunaire, coût élevé, lourdeur de la formation des professionnels, confusion entre thérapeutique et rôle éducatif. Cf Note DPJJ SDK du 9 octobre 2014.

²²⁶ Les Maisons des adolescents, de statut juridique et financier très divers, forment un réseau d'une centaine de structures d'accueil des adolescents et de leurs parents, en partenariat avec l'Education nationale, la PJJ et les missions locales. Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation par l'IGAS « *Evaluation de la mise en place du dispositif « maison des adolescents* », RM2013-142P, IGAS, octobre 2013.

²²⁷ Dans ce cadre, le CEF d'Epina-sur-Seine a signé un partenariat avec la CASADO du centre hospitalier de Saint-Denis.

2.2.3 Analyse

Selon l'étude ESCAPAD précitée, plus d'un jeune sur cinq qui a fumé du cannabis dans l'année présente un risque élevé « *d'usage problématique* » ou de dépendance, chiffre en hausse par rapport à 2011. Les mineurs délinquants font partie des publics vulnérables en termes de santé publique²²⁸ et de risques de commissions d'infractions en lien avec cette consommation²²⁹.

La mission prend acte de la politique engagée par la DPJJ en matière de lutte contre le cannabis et de l'importance des moyens déjà déployés même si elle regrette l'absence de bilan national. Elle encourage la DPJJ et ses échelons déconcentrés à poursuivre leur implication dans le plan de la MILDECA et à développer le partenariat avec les IREPS notamment.

Enfin, la mission souligne la nécessité de veiller à la continuité des traitements contre l'addiction pour les mineurs sortant de CEF, ceux-ci ne tolérant pas d'interruption. Or, le lien avec l'équipe médicale relais n'est souvent pas prévu dans les conventions de partenariat. Cette rupture fréquente est une difficulté pour la PJJ et la communauté médicale à laquelle s'ajoute celle de la majorité atteinte à 16,5 ans en matière de soins psychiatriques. De plus, la nature du traitement peut reposer sur des diagnostics souvent peu tranchés entre addiction et troubles mentaux. A cet égard, un partenariat avec la Maison des adolescents lorsqu'elle existe à proximité des CEF ou du lieu de résidence du mineur à sa sortie, est à privilégier²³⁰.

Il revient donc aux référents santé de la PJJ d'encourager les liens et les partenariats avec l'offre de santé et l'offre médico-sociale afin de préserver les acquis en matière sanitaire à la fin du placement du mineur.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 17. *Développer des conventions territoriales entre la DT PJJ et l'ARS pour mieux prendre en charge les questions de santé des mineurs placés en CEF. Prévoir la présence de l'ARS dans les COPIL territoriaux des CEF. Niveau 3*

Recommandation n° 18. *Proposer à chaque mineur fumeur dès son accueil en CEF un plan individualisé de sevrage pendant le placement et développer des actions de sensibilisation collective. Faire de la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac un indicateur d'évaluation du comportement du mineur pendant son placement à rappeler dans le livret d'accueil. Niveau 3*

²²⁸ L'OFDT mesure l'usage problématique du cannabis selon un outil de repérage CAST (Cannabis Abuse Screening test) qui permet de « *sensibiliser la population sur les effets délétères de la consommation fréquente du cannabis* » OFDT, « *tendance n°100, mai 2015* ».

²²⁹ Le Plan gouvernemental de lutte contre les drogues et les conduites addictives a inscrit, dans le cadre de la « *lutte contre la délinquance résultant (in)directement de la consommation excessive de drogues* » des actions visant à rechercher « *l'efficacité de la réponse publique aux infractions commises après la consommation de drogues* », par une évaluation globale du traitement judiciaire des usagers de produits stupéfiants et une évaluation, dans le cadre d'une mission santé/justice, du contenu des sanctions destinées à éviter la récidive liée à la consommation de substances psychoactives.

²³⁰ Rapport précité de l'IGAS sur les maisons des adolescents

Recommandation n° 19. *Organiser la continuité des traitements et suivis médicaux des mineurs en matière somatique et psychologique à leur sortie du CEF. Niveau 3*

Fiche 5 : L'exercice des droits fondamentaux

1. LE MAINTIEN DES LIENS FAMILIAUX

1.1 La vocation prioritairement interrégionale des CEF

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le rapport interministériel recommande de maintenir la vocation prioritairement interrégionale des CEF afin de permettre la proximité du CEF avec le lieu de vie d'origine du mineur²³¹. Cette proximité est déterminante pour le travail avec la famille et les services de milieu ouvert ainsi que pour l'inscription du mineur dans les dispositifs d'insertion et/ou de formation à l'issue du placement.

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Dans l'annexe à la note d'orientation du 30 septembre 2014, la DPJJ réaffirme le caractère fondamental de « *la participation du mineur et de sa famille au processus de prise de décision* », tout au long de la mesure judiciaire.

L'arrêté du 31 mars 2015 relatif à la prise en charge des CEF du SP prévoit dans son article 2 la vocation nationale des CEF²³². Le projet de circulaire d'application rappelle cette vocation nationale²³³ mais impose dans le même temps l'obligation de prendre en compte le maintien des liens avec le milieu familial ou le bassin de vie du mineur dans la recherche du placement²³⁴.

La note du 4 mai 2015 sur les lignes directrices renvoie à l'article 6 de la charte des droits et liberté de la personne accueillie selon lequel « *La prise en charge ou l'accompagnement doit favoriser le maintien des liens familiaux...* » et organise les conditions de l'effectivité de ce droit.

1.1.3 Analyse de la mission

A travers ses déplacements et ses auditions, la mission interministérielle a vérifié le souci des professionnels d'accueillir des mineurs domiciliés dans une relative proximité géographique du CEF. Cette condition est considérée comme indispensable à l'atteinte des objectifs d'insertion et de continuité des parcours éducatifs des jeunes, au maintien des liens familiaux et au travail avec les familles. La mission a d'ailleurs constaté que dans trois des quatre CEF qu'elle a visités les mineurs étaient majoritairement originaires de l'inter région²³⁵ ou des départements proches.

²³¹ Recommandation n° 12

²³² « *Le centre éducatif fermé accueille des mineurs provenant de l'ensemble du territoire national* ».

²³³ Page 3 du projet de circulaire dans le paragraphe 1.1 les missions

²³⁴ « *Les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert ou les services éducatifs auprès du tribunal, lorsqu'ils proposent le placement d'un mineur au sein d'un CEF, doivent prendre en compte le maintien des liens avec la famille...* ».

²³⁵ 75,7 % des mineurs sont originaires de l'Ile-de-France pour le CEF d'Epinay-sur-Seine en 2014, 73,5 % des mineurs sont originaires de l'inter région au CEF de la Plaine du Forez en 2013, 100 % des mineurs placés au 1^{er} janvier 2013 au CEF de Lievin sont originaires de la DIR Grand-nord et principalement des départements du Nord et du Pas-de-Calais ; seul le CEF de Ste Menehould est impacté par sa proximité avec la région francilienne : 45,3 % des mineurs sont de la région Grand-centre et 54,70 % d'autres régions, dont 19 % d'Ile-de-France (Rapport d'activité 2014 du CEF).

La mission considère que la DPJJ, en rappelant la nécessité de maintenir les liens familiaux du mineur, a satisfait au caractère prioritaire des placements au niveau interrégional tout en affirmant la vocation nationale du dispositif des CEF.

Si une relative proximité du domicile du mineur et de son lieu de placement constitue une condition nécessaire au maintien des liens familiaux, voire à leur amélioration, elle ne saurait à elle seule en constituer une condition suffisante.

En effet, l'amélioration de la qualité des liens familiaux destinée à créer les conditions d'un possible retour du mineur dans sa famille à l'issue du placement, relève pour la mission d'une démarche active des professionnels, intégrée au projet de service de l'établissement et nécessairement portée par les cadres et l'équipe éducative²³⁶.

Cette démarche semble pourtant insuffisamment partagée, certains CEF délaissant le travail avec les familles.

Pour les jeunes filles, compte tenu du nombre réduit de CEF mixtes (15 sur 51) et de l'éloignement de leur domicile, le maintien des liens familiaux et le travail avec la famille sont souvent plus difficiles.

La mission souligne également que la distance entre le CEF et le domicile des mineurs a un impact sur l'organisation du travail des éducateurs²³⁷ et sur les liens avec le service de milieu ouvert.

La mission valide les orientations des lignes directrices selon lesquelles les projets d'établissement des CEF intègrent un volet consacré au maintien des liens familiaux mais aussi, plus largement, au travail avec les familles et à la définition des modalités de l'implication de celles-ci dans le déroulement du placement.

1.2 Les visites sur site des titulaires de l'autorité parentale et les retours en famille

1.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le CGLPL rappelle à plusieurs reprises que le maintien des liens familiaux est un droit fondamental pour le mineur, qui ne doit supporter aucune restriction notamment sous couvert de sanction disciplinaire²³⁸.

1.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Dans son chapitre consacré « *aux modalités d'organisation des réponses aux manquements au règlement de fonctionnement* », la note de la DPJJ sur les lignes directrices énonce qu'en aucun cas, « *un manquement au règlement de fonctionnement par le mineur ne peut conduire à la privation des relations avec sa famille...* ».

²³⁶ La mission a pu observer dans un CEF que cette approche était un des axes majeurs du projet de l'établissement. Centré sur la prise en charge psychologique du mineur avec une implication parallèle de sa famille, ce projet a été rendu possible grâce à la présence de deux psychologues et d'une infirmière formée à la systémie au sein du CEF, ainsi qu'au partenariat noué avec le CMP et un pédopsychiatre. Les thérapies familiales ont lieu au sein du CEF ou au domicile de la famille. La proximité géographique de la famille est une condition de la réussite de ce projet qui poursuit l'ambition de faire évoluer le mineur en même temps que sa famille dans l'optique de sa réinsertion sociale et familiale.

²³⁷ Accompagnement aux audiences, préparation à la sortie, liens avec les partenaires...

²³⁸ Rapport d'activité annuel 2012 et rapport de visite du CEF St Jean La Bussière en 2014

La fiche technique en préparation sur « *les modalités de sorties du CEF* »²³⁹ exclut les retours en famille du mineur pendant le premier mois de placement et prévoit la seule possibilité de visites des titulaires de l'autorité parentale sur site. Cette disposition est motivée par le caractère contraint du placement et la fragilité de celui-ci sur cette période.

La DPJJ prépare une note relative à l'action éducative dans le cadre du placement qui contiendra des dispositions relatives à la famille.

1.2.3 Analyse de la mission

Le rappel attendu par les autorités de contrôle concernant l'exclusion de sanctions applicables aux mineurs, en lien avec le maintien des liens familiaux est effectif dans la note portant sur les lignes directrices des projets d'établissement.

L'impossibilité de tout retour en famille²⁴⁰ pendant le premier mois de placement ne fait pas obstacle aux visites sur site des titulaires de l'autorité parentale, lesquelles doivent même être encouragées et facilitées, autant que possible, dans la mesure où elles ne portent pas atteinte au bon fonctionnement de l'établissement. Un accompagnement des familles, notamment sur le plan matériel, et des conditions d'accueil au CEF adaptées, doivent ainsi être organisées afin de rendre effective cette possibilité de visite sur site.

2. LE DROIT À L'INTIMITÉ

2.1 Les fouilles

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les instances de contrôle recommandent de manière unanime que l'exercice des droits fondamentaux des mineurs soit mieux défini par un cadre normatif adapté, afin que les pratiques en matière de fouille soient encadrées et harmonisées²⁴¹.

Le rapport interministériel préconise ainsi de « *Mieux définir par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs : en matière de fouilles (...)* » tandis que pour le CGLPL une circulaire ministérielle doit « *impérativement* » être élaborée²⁴².

²³⁹ Prévus en annexe à la circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges des CEF du SP et du SAH

²⁴⁰ Sauf décision contraire du magistrat

²⁴¹ CGLPL rapport de visite sur le CEF de Lusigny-sur-Barse (12 septembre 2013), mission interministérielle et IPJJ (rapport 2014 sur le contrôle de fonctionnement du CEF de Gévezé)

²⁴² Recommandation n° 10

2.1.2 *Degré de mise en œuvre des recommandations*

La DPJJ considère que le régime des fouilles a vocation à être encadré par une règle à valeur législative et a prévu une disposition sur ce thème dans le projet de réforme relative à la délinquance des enfants et des adolescents²⁴³. Cet article autoriserait, en cas de risque d'atteinte à la sécurité des personnes ou des biens au sein d'un établissement relevant du SP ou du SAH, le seul contrôle visuel des effets personnels du mineur et la fouille de sa chambre, en dehors des mesures de contrôle réalisées par les officiers de police judiciaire dans le cadre d'une procédure judiciaire.

Le calendrier de la réforme n'étant pas fixé, aucune instruction n'encadre les pratiques actuelles au sein des établissements en général et des CEF en particulier.

2.1.3 *Analyse de la mission*

En l'absence de texte spécifique en la matière, la mission interministérielle estime que l'insécurité juridique relative à la pratique des fouilles peut fragiliser l'autorité des personnels éducatifs et d'encadrement et autorise une diversité de pratiques dont certaines peuvent être attentatoires à l'intimité du mineur.

La question de la protection et de la sécurité des mineurs à l'intérieur du CEF se pose avec d'autant plus d'acuité que le public accueilli est difficile, avec une fragilité repérée au niveau des addictions au tabac et au cannabis, et évolue en vase clos, dans un climat traversé de tensions et de violences. La diversité des pratiques relevée par le CGLPL et l'IPJJ en matière de fouille des chambres et au moment du retour du mineur dans l'établissement, témoigne de la difficulté à concilier le droit des mineurs à leur intimité et l'impératif de sécurité et de santé au sein de l'établissement.

La majeure partie des établissements adopte une approche pragmatique et peu intrusive qui consiste à fouiller le sac du mineur contenant ses effets personnels, à chacun de ses retours au CEF en lui demandant également de retourner ses poches. Mais l'absence d'encadrement textuel et de lignes directrices s'accompagne de dérives graves consistant dans certains sites à pratiquer des fouilles attentatoires à l'intimité du mineur, sans justification particulière²⁴⁴. Il apparaît donc indispensable de prévoir un cadre normatif adapté.

C'est en ce sens que l'administration pénitentiaire a conçu, à l'occasion de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, un dispositif législatif et réglementaire sur le recours aux mesures de fouilles des personnes détenues²⁴⁵ en recherchant un équilibre entre les impératifs de sécurité et le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Pour l'heure, la DPJJ a prévu dans son projet de réforme législative d'autoriser la fouille de la chambre du mineur, compte tenu de l'atteinte portée au droit à l'intimité, mais pas celle de ses effets personnels, se limitant à cet égard au seul contrôle visuel.

²⁴³ Article 720-1 du projet de loi

²⁴⁴ Cf rapport du contrôle de fonctionnement de l'IPJJ du CEF de Gévezé

²⁴⁵ Article 57 de la loi du 24 novembre 2009, articles R57-7-79 à R57-7-82 du code de procédure pénale, note du 15 novembre 2013 de la directrice de l'administration pénitentiaire publiée au JO en date du 31 décembre 2013 relative aux moyens de contrôle des personnes détenues.

La mission s'interroge, d'une part, sur la nécessité de recourir au vecteur législatif pour organiser le contrôle visuel des effets personnels du mineur, et d'autre part, sur les raisons qui ont présidé à écarter de la réforme en cours la fouille desdits effets alors que celle de la chambre du jeune a été prévue. La question de la sécurité des mineurs et des personnels doit être intégrée dans la réflexion, dans la mesure où la responsabilité des chefs d'établissement, et au-delà celle des pouvoirs publics, pourrait être engagée.

Dans l'attente des réflexions à poursuivre avec l'ensemble des professionnels concernés²⁴⁶, et en raison d'une incertitude sur la perspective d'aboutissement de la réforme législative à court terme, la mission préconise d'élaborer rapidement une circulaire²⁴⁷, à destination des chefs d'établissement afin d'explicitier le droit positif actuel, en rappelant les pratiques interdites et en précisant la conduite à tenir en matière de fouille des effets personnels et de la chambre du mineur.

Dès lors, la mission maintient la recommandation sur l'adoption d'un cadre normatif adapté à la pratique des fouilles.

2.2 Les correspondances et communications téléphoniques

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Le CGLPL recommande que le contrôle des correspondances et écoutes des communications téléphoniques soit règlementé dans le respect de l'intimité du mineur²⁴⁸. Il préconise également que l'accès à internet et à la presse soit étendu dans tous les établissements accueillant des mineurs en l'associant « à des interventions éducatives de nature à éveiller l'esprit critique face aux médias et, plus généralement, à favoriser l'accès au droit et à la citoyenneté²⁴⁹ ».

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note sur les lignes directrices traite des droits et des libertés fondamentales du public accueilli. Elle prévoit notamment que « les atteintes au secret des correspondances ne peuvent être qu'exceptionnelles », et que le secret couvre les correspondances électroniques, téléphoniques et postales, sous réserve des obligations du contrôle judiciaire.

L'écoute des conversations téléphoniques « de manière systématique » par l'éducateur qui reste aux côtés du mineur est donc proscrite. Cependant l'exercice du droit à la communication téléphonique est encadré par le respect des prescriptions judiciaires d'une part, et par l'organisation de l'établissement d'autre part, lequel fixe les lieux, horaires et durée de la communication. La note propose ainsi aux établissements deux modes de gestion différents concernant l'usage des téléphones portables (interdiction des appareils ou encadrement de leur usage).

²⁴⁶ Avec les échelons déconcentrés, les chefs d'établissement et les fédérations associatives

²⁴⁷ Un projet de fiche technique sur les fouilles adossée à la circulaire d'application des cahiers des charges avait été élaboré avant d'être abandonné au profit du projet de disposition législative.

²⁴⁸ Recommandations du CGLPL lors de ses contrôles à Lusigny-sur-Barse et Châtillon-sur-Seine

²⁴⁹ Rapport annuel d'activité 2014

L'accès aux supports multimédias est également prévu, avec cette précision que le fait de mettre à disposition des mineurs des ordinateurs, « *est une faculté, non une obligation* », et que l'accès aux sites sur internet doit être encadré et articulé avec l'usage des téléphones portables.

2.2.3 Analyse de la mission

La note du 4 mai 2015 répond pour la mission interministérielle aux recommandations du CGLPL sur le thème des correspondances, communications téléphoniques et accès aux médias.

La mission relève l'intérêt de la démarche de la DPJJ, qui a préféré laisser une latitude aux chefs d'établissement concernant l'usage de téléphones personnels par les mineurs, permettant ainsi d'adapter la réponse au fonctionnement et aux capacités d'encadrement des équipes éducatives de chaque CEF.

3. LA LAÏCITÉ ET L'EXERCICE D'UN CULTE PAR LES MINEURS

3.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Se basant sur des constats de conflits internes autour de la question des repas fournis aux adultes et aux mineurs, l'IPJJ préconise dans plusieurs rapports d'inspection de CEF, qu'il ne soit pas proposé de nourriture confessionnelle dans les établissements de la PJJ, que la viande de porc ne soit pas exclue des menus, mais qu'un plat de substitution soit systématiquement prévu pour les mineurs qui pratiquent un culte religieux comportant cet interdit alimentaire²⁵⁰.

Dans son rapport d'activité 2013, le CGLPL recommande que, sauf dans l'hypothèse où cette organisation porte atteinte au bon fonctionnement du lieu qui les héberge, chaque personne mineure ou adulte privé de liberté puisse bénéficier de repas répondant à ses choix confessionnels.

La mission interministérielle préconise de : « *Mieux définir, par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs en la matière [...] de régimes alimentaires conciliant le respect du principe de laïcité et de certaines prescriptions religieuses*²⁵¹ ».

3.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

Par une note du 25 février 2015, la DPJJ rappelle les principes généraux de la neutralité et de la laïcité ainsi que les conditions de leur application au sein des établissements et services de la PJJ.

²⁵⁰ Cette position est aussi celle prescrite dans une note du 2 novembre 2006, seul document de référence à ce jour produit par la DPJJ sur le thème de l'alimentation délivrée aux mineurs placés.

²⁵¹ Recommandation n° 10

La note portant sur les lignes directrices aborde plus précisément les principes à mettre en œuvre concernant « *le droit du mineur à la pratique religieuse et le respect de la liberté de conscience* », évoqués notamment à l'occasion du chapitre consacré aux « *modalités d'organisation des repas et leurs contenus* ».

Un projet d'article, à adapter à chaque établissement, est proposé à l'intention des chefs d'établissement.

Sur le droit à la pratique religieuse, cet article prévoit que « *les mineurs peuvent également pratiquer leur culte au sein de leur chambre* », en rappelant que ce droit « *s'exerce dans le respect de la liberté des autres mineurs et du personnel de l'établissement et sous réserve que son exercice ne trouble pas le fonctionnement normal de l'établissement ou fasse obstacle à ses missions* ». Mais surtout, il précise que le « *port de signes ou tenues par lesquels les mineurs manifestent une appartenance religieuse au sein de l'établissement est accepté, sauf lorsque ceux-ci dissimulent le visage*²⁵² ». Le port du voile est donc autorisé, la seule limite étant « *l'obstacle aux activités ou aux examens de santé ou médicaux* ».

Sur le contenu des repas, une réponse en deux temps est organisée. L'établissement propose d'abord « *un plat différencié, sans viande ou sans viande de porc* ». Si cela ne satisfait pas la demande du mineur, de « *la nourriture confessionnelle peut être servie au sein de l'établissement* », sous réserve que cette demande soit « *expressément formulée par le mineur et soumise à l'accord de ses représentants légaux* » et que cela ne constitue pas « *une atteinte excessive au bon fonctionnement de l'établissement, ni ne porte atteinte à la neutralité que doit observer le personnel* ».

3.1.3 Analyse de la mission

Les deux notes précitées²⁵³, adossées au droit actuellement invocable, correspondent pour partie aux attentes des autorités de contrôle et devraient satisfaire à celles des chefs d'établissement, à l'exception notable de la pratique du ramadan, sur laquelle la note est silencieuse. Une troisième note est attendue très prochainement sur la question de la neutralité des professionnels.

En outre, une mission interministérielle IGA-IGAS-IGSJ-IPJJ a été chargée en mars 2015 d'évaluer le respect du principe de laïcité et de neutralité au sein des établissements et services de la PJJ.

Attendu pour fin juillet 2015, son rapport a vocation à soutenir la DPJJ dans la définition d'un cadre normatif adapté et dans la construction d'une doctrine transposable de manière homogène dans tous les établissements du SP comme du SAH concernant la pratique religieuse des mineurs accueillis ainsi que le respect du principe de neutralité par les professionnels du SP et du SAH.

Les inspecteurs renvoient en conséquence aux conclusions en cours de formalisation de la mission interministérielle.

²⁵² L'interdiction du port de signes religieux prévue à l'article L141-5-1 du code de l'éducation n'est pas applicable au sein des établissements sociaux et médico-sociaux.

²⁵³ Notes du 25 février 2015 et du 4 mai 2015

RECOMMANDATION

Recommandation n° 20. Définir par un cadre normatif adapté le recours aux mesures de fouilles des mineurs placés, en conciliant leur droit à l'intimité et l'impératif de sécurité et de santé publique en établissement de placement. Dans l'immédiat, diffuser une circulaire à destination des chefs d'établissement afin de rappeler les pratiques interdites et préciser les conduites à tenir en matière de fouille des effets personnels et de la chambre du mineur. Niveau 2

Fiche 6 : La discipline et les incidents

1. LE CADRE DISCIPLINAIRE

1.1 L'élaboration d'un cadre normatif

1.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans son rapport d'activité 2012, le CGLPL recommande que « *le ministre de la justice édicte un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les CEF* ». Il précise que « *dans un souci d'équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci. Ce cadre normatif exclurait des sanctions, d'une part, les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille, quels qu'en soient les motifs (...) et, d'autre part, la gestion du tabac à des fins disciplinaires* ».

1.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ a indiqué à la mission qu'à la différence des établissements pénitentiaires, le CEF ne dispose pas d'un pouvoir disciplinaire mais peut néanmoins dans un but éducatif adopter des mesures d'ordre intérieur afin de veiller au respect du règlement de fonctionnement par les mineurs. Dans ce cadre, la DPJJ a mis en œuvre la recommandation précitée selon deux axes.

D'une part, l'article 8 de l'arrêté du 31 mars 2015 prévoit que le CEF est doté d'un règlement de fonctionnement fixant les droits du mineur placé et les obligations nécessaires au respect des règles de vie collective au sein de l'établissement. C'est ainsi que « *Le règlement doit préciser les réponses éducatives internes et les procédures applicables en cas de non-respect de celui-ci* ». Une disposition identique est également prévue dans le futur arrêté portant cahier des charges des CEF habilités gérés par le secteur associatif de la PJJ²⁵⁴.

D'autre part, la note sur les lignes directrices contient une proposition d'article à intégrer dans le règlement de fonctionnement et à adapter selon la structure. L'accent est ainsi porté sur la nécessité pour la direction de l'établissement, sur proposition de l'équipe éducative, d'apporter au mineur une réponse proportionnée et adaptée à chaque manquement au règlement de fonctionnement. Des exemples de réponses éducatives sont également présentés²⁵⁵ tout en étant précisé, comme recommandé par le CGLPL, qu'« *en aucun cas, un manquement au règlement de fonctionnement par le mineur ne peut conduire à la privation des relations avec sa famille et d'activités d'insertion* ».

²⁵⁴ Article 10 du futur cahier des charges

²⁵⁵ Les réponses éducatives peuvent consister en une retenue de tout ou partie de la gratification mensuelle décidée par le directeur de l'établissement ; la réparation du bien dégradé ; des travaux au sein de l'établissement ; le nettoyage des biens, espaces ou locaux ; une confiscation de l'objet dangereux ou dont la détention est interdite ; une lettre d'excuse ou un autre support de réflexion sur les faits ; un rappel au règlement effectué par le directeur de l'établissement.

S'agissant de la gestion du tabac à des fins disciplinaires, la question n'est pas abordée par la DPJJ dans la mesure où elle se réfère à l'interdiction totale de fumer²⁵⁶ dans l'enceinte des établissements de placement pour laquelle aucune dérogation n'est possible²⁵⁷.

1.1.3 Analyse

L'édifice juridique retenu par la DPJJ tel que décrit dans la fiche n°1²⁵⁸ et sa déclinaison par un projet de circulaire et la note sur les lignes directrices, traduit la mise en œuvre de cette recommandation.

2. LA GESTION DES INCIDENTS

2.1 La pratique de la contention

2.1.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle observent que la pratique de la contention est considérée comme nécessaire, voire incontournable par de nombreux cadres et professionnels des CEF. Son usage est répandu dans les CEF selon des modalités difficiles à appréhender car il ne fait pas toujours l'objet d'une traçabilité permettant d'en mesurer la fréquence et les conditions de mise en œuvre. Dans les CEF qui l'autorisent, les professionnels peuvent bénéficier de formations destinées à leur apprendre des gestes contenant adaptés à la gestion de mineurs en crise ou violents.

L'IPJJ a trouvé trace dans les documents des CEF inspectés en 2013 et 2014²⁵⁹ de mentions validant la pratique de la contention, voire faisant de la capacité d'un professionnel à l'exercer, une condition de son recrutement²⁶⁰.

Dans un CEF, elle a constaté à l'inverse que le projet d'établissement excluait explicitement le recours à la contention : « *Le fait de contenir un jeune en crise ne fait pas partie de la fiche de poste d'un éducateur spécialisé*²⁶¹ ».

²⁵⁶ Décret n° 2006-1386 du 15 novembre 2006 fixant les conditions d'application de l'interdiction de fumer dans les lieux affectés à un usage collectif et circulaire du 22 décembre 2006 portant application dans les services et établissements de la PJJ de l'interdiction de fumer

²⁵⁷ Cf fiche n° 4 sur la santé

²⁵⁸ Cf fiche n° 1 sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation

²⁵⁹ Projets d'établissement, fiches de poste, notes de service, rapports d'activité

²⁶⁰ Dans un CEF du SAH inspecté par l'IPJJ, les fiches de poste « d'assistant d'éducation » trouvées dans deux dossiers de personnels mentionnaient dans la rubrique « *connaissances particulières requises* » : « *La connaissance de techniques de contention* ». Dans le même CEF, les rapports d'activité 2012 et 2013 contenaient l'indication suivante : « *Les éducateurs peuvent, dans un ultime recours, « ceinturer », voire mettre à terre (une contention), le jeune pour le protéger de ses réactions ou de celles des autres. Cette démarche de maîtrise physique figure dans le cahier des charges des CEF...* ».

²⁶¹ Propos d'éducateurs recueillis dans ce CEF : « *Concernant le CEF, en terme de points forts, nous sommes non violents. On n'utilise jamais la force ; la contention physique ; c'est une valeur partagée* ».

Les autorités de contrôle ont aussi observé des pratiques de contention qu'elles considèrent comme injustifiées, trop fréquentes et/ou excessives dans leur durée ou leur mode opératoire²⁶².

En réaction à ces constats, le CGLPL et l'IPJJ recommandent d'élaborer des protocoles d'intervention (procédures écrites) concernant les mineurs en crise, de limiter le recours à ces pratiques, d'exclure toute contention prolongée, et en cas de nécessité de privilégier le recours à des services médicaux extérieurs spécialisés.

Le CGLPL préconise en outre que la formation sur la technique de la contention dispensée aux éducateurs recueille un agrément national²⁶³.

2.1.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ considère que « *la violence fait intrinsèquement partie de l'exercice des métiers à la PJJ* » et concerne tous les échelons de l'institution qui doivent participer à l'accompagnement, au soutien et à la formation des professionnels de terrain²⁶⁴.

Elle prépare actuellement un projet de note sur la prévention et la gestion de la violence, dans laquelle la question du recours à la contention sera abordée.

2.1.3 Analyse de la mission

Bien que le concept de fermeture du CEF s'entende comme une fermeture juridique associée à une action éducative renforcée et contenante, il s'accompagne d'une forme d'enfermement physique des mineurs²⁶⁵ à l'origine de confrontations entre les jeunes et les adultes.

En effet, il ressort des investigations de la mission que l'utilisation de la contrainte physique aux fins d'immobilisation des mineurs a été pratiquée et admise de fait, dès la création des CEF, comme étant intrinsèquement liée au caractère contraint du placement²⁶⁶. Ces pratiques ont vu leur légitimité renforcée dans les CEF dits santé mentale dans le cadre de la gestion des comportements des mineurs en crise.

Néanmoins, à l'inverse, la mission a constaté à l'occasion de ses visites sur site, qu'un certain nombre de professionnels étaient hostiles au principe de la pratique de la contention. Un chef d'établissement a ainsi indiqué qu'il n'envoyait pas ses éducateurs en formation sur l'usage de la contention, estimant que celle-ci était à proscrire.

²⁶² Par exemple dans un CEF inspecté par l'IPJJ, sur 34 contentions ou « mises au sol » repérées à travers l'étude des fiches d'incident et des cahiers de consigne, en 2013 et de janvier à juin 2014 (18 mois), seules 37 % étaient justifiées par un contexte de violence physique, 63 % étaient des réponses à un ressenti de manque de respect (insultes) ou à un refus d'obéissance du mineur (par exemple refus de quitter la cuisine).

²⁶³ CGLPL rapport de visite du CEF de Doudeville (2014)

²⁶⁴ Cf fiche point de situation de la sous-direction SDK sur le dossier violence (décembre 2014)

²⁶⁵ Cf *programme fonctionnel des CEF de février 2011* : « *la fermeture est nécessaire pour matérialiser les limites spatiales du centre* »

²⁶⁶ La synthèse du rapport d'étape de l'évaluation du programme expérimental CEF réalisée en 2004 indique « *Tous les centres intègrent dans les projets le principe de la contrainte et s'en emparent dans leurs pratiques comme une composante de l'action éducative [...] Ainsi la question de la contention apparaît dans l'ensemble des centres éducatifs fermés comme une question centrale. [...] La contention physique est généralement mise en œuvre avec les objectifs suivants : mettre fin à des crises (auto-agression, agression d'autrui, dégradations...) pouvant mettre le mineur ou son environnement en danger ; empêcher le mineur de fuguer.* »

A cet égard, l'IPJJ considère que la contention ne peut en aucun cas constituer une réponse à la violence, au risque de l'entretenir et de la banaliser²⁶⁷.

La mission estime pour sa part que la qualification et la formation des professionnels, la solidité de l'encadrement, l'ouverture du CEF sur des partenariats et le travail avec les familles, apportent des garanties contre l'apparition de la violence. Elle estime que si ces conditions étaient réunies, la qualité des postures professionnelles et de la relation des adultes aux mineurs rendraient *ipso facto* exceptionnel le recours à des gestes de contenance physique.

Par ailleurs, la gestion des conflits et de la violence doit trouver dans les CEF les mêmes modes de résolution que dans les établissements d'hébergement collectifs dits « classiques ».

Ainsi, le flou entretenu autour de la notion de contention²⁶⁸, la très grande disparité des pratiques et les dérives observées rendent impérative et urgente l'expression d'un positionnement clair de la DPJJ sur ce sujet.

La mission recommande de proscrire la contention et de former les professionnels du SP comme du SAH à des modes de gestion de la violence ou des crises prônant les bonnes postures.

2.2 Le protocole de gestion des incidents

2.2.1 Diagnostic des instances de contrôle

Les autorités de contrôle²⁶⁹ préconisent l'établissement d'un protocole de gestion des incidents avec le parquet de la juridiction, les services de police et de gendarmerie. Le rapport interministériel recommande en outre qu'un modèle type de protocole soit annexé au cahier des charges²⁷⁰.

2.2.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La mission constate que l'ensemble des CEF visités a signé avec le parquet compétent ainsi qu'avec les services de police et/ou de gendarmerie un protocole de gestion des incidents dont le fonctionnement donne satisfaction²⁷¹.

²⁶⁷ Dans un de ses rapports d'inspection, l'IPJJ a conclu : « ...Pour l'inspection, cette pratique à laquelle les professionnels n'ont été ni préparés, ni formés, ne devrait pas avoir sa place dans un établissement éducatif. Elle induit un mode relationnel physique aux mineurs susceptible d'accroître les difficultés de positionnement des adultes, voire de faciliter des passages à l'acte ultérieurs de ces adultes sur les jeunes, par l'abolition d'une juste perception de la bonne distance relationnelle et par la banalisation de gestes forts en réponse à la crise ».

²⁶⁸ L'agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé a défini la contention par : « ...L'utilisation de tous moyens, méthodes, matériels ou vêtements qui empêchent ou limitent les capacités de mobilisation volontaire de tout ou partie du corps dans le seul but d'obtenir la sécurité de la personne qui présente un comportement estimé dangereux ou mal adapté ... ».

²⁶⁹ Mission interministérielle item n°5, CGLPL, IPJJ

²⁷⁰ Item cahier des charges n°5

²⁷¹ Le rapport interministériel note que la plupart des CEF déclarent avoir établi des protocoles de gestion des incidents (page 46)

Le projet de circulaire d'application des arrêtés portant cahier des charges prévoit qu'un « *protocole avec les services de police et/ou de gendarmerie dans le ressort duquel le CEF est situé, ainsi qu'avec les juridictions et notamment le parquet compétent du ressort est obligatoirement conclu, si possible avant l'ouverture du CEF* ». Le protocole fait d'ailleurs partie des pièces vérifiées lors de l'ouverture d'un CEF et considérées comme « *nécessaires en opportunité*²⁷² ».

Une trame de protocole avait été élaborée par la DPJJ dans le cadre d'un projet de fiche technique n°2, qu'il était envisagé d'annexer à la circulaire d'application portant cahier des charges des CEF. La DPJJ a finalement considéré que cette problématique ne concernait pas uniquement les CEF mais l'ensemble de ses établissements et qu'une diffusion serait envisagée après la parution de notes à venir²⁷³.

2.2.3 Analyse de la mission

La mission considère que les recommandations susvisées ont été mises en œuvre ou sont en voie de l'être.

2.3 La remontée des incidents et leur analyse

2.3.1 Diagnostic des instances de contrôle

Selon la précédente mission interministérielle, le système de remontée des incidents significatifs, prévu par une note aux services placés sous l'autorité hiérarchique du directeur de la PJJ²⁷⁴, n'est pas satisfaisant parce que non applicable au SAH.

Le rapport interministériel préconise « *d'inscrire dans le cahier des charges l'obligation faite aux CEF du SAH d'informer la direction territoriale des incidents significatifs*²⁷⁵ ». Il recommande également de « *développer à l'échelon central*²⁷⁶, un processus d'alerte lorsqu'un service ou un établissement connaît un nombre important d'incidents²⁷⁷ ».

2.3.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La DPJJ rappelle dans le projet de cahier des charges du SAH²⁷⁸ l'obligation pour le chef d'établissement « *d'aviser l'autorité judiciaire et de rendre compte à la direction territoriale de toute infraction à la législation et à la réglementation dont il a connaissance*²⁷⁹ ».

Par ailleurs, elle réorganise, par une note en date du 13 février 2015, la chaîne de permanence relative au signalement des incidents, « *qui s'applique aussi bien aux établissements et services du secteur public de la direction de la PJJ qu'à ceux gérés par le secteur associatif et en particulier les centres éducatifs fermés* ».

²⁷² Note du 21 février 2014 sur le pilotage des CEF du SP et du SAH

²⁷³ Projet de note sur l'action éducative en milieu ouvert, sur le placement, sur la violence, sur les absences non autorisées et sur l'insertion. Réponse de la DPJJ au questionnaire de la mission

²⁷⁴ Note du 21 août 2007

²⁷⁵ Item cahier des charges n°11

²⁷⁶ En lien avec un système d'informations centralisé à l'échelon national

²⁷⁷ Recommandation n°13

²⁷⁸ Article 8 dernier paragraphe. Une formulation quasi identique est prévue pour le cahier des charges des CEF du SP.

²⁷⁹ Le projet de circulaire renvoie « *en cas d'incident, aux instructions du directeur de la PJJ en matière de remontée des incidents signalés*²⁷⁹ ».

Elle développe dans ce but, un logiciel qui doit être installé à tous les échelons hiérarchiques, et qui comprend une interface informatique dédiée (« @gis »), applicable aux deux secteurs, public et associatif. Ce logiciel permettra la remontée des incidents en temps réel et leur analyse²⁸⁰.

Cette architecture, selon la DPJJ, correspond à deux logiques distinctes. La première consiste à signaler les incidents significatifs dans le déroulement de la mesure judiciaire à l'autorité judiciaire et à la voie hiérarchique. La seconde concerne la remontée par la chaîne de permanence des incidents signalés dans l'objectif plus large d'un partage de l'information, de contrôle des services, d'analyse des pratiques, de suivi de l'action publique avec la DACG et d'aide à l'élaboration du bilan social.

2.3.3 Analyse de la mission

La mission constate qu'il n'y a pas à l'heure actuelle d'analyse systématique des incidents qui sont remontés à l'administration centrale²⁸¹.

Elle considère que les fiches de signalement ne sont pas adaptées au fonctionnement d'un CEF. Trop complexes, elles sont remplies de manière hétérogène, ce qui rend leur exploitation par l'administration centrale malaisée.

De plus, le suivi des incidents est effectué sous l'angle exclusif de la réponse judiciaire, sans aucune analyse de leur nature et du fonctionnement de l'établissement. Aucun indicateur d'alerte n'est construit, que ce soit à partir d'une absence totale de remontée d'incidents de la part d'une structure, ou au contraire à partir d'un seuil significatif.

La DPJJ a pris conscience de ces lacunes et y a apporté des réponses dans les textes spécifiques relatifs aux CEF ainsi que dans l'organisation du nouveau système de la chaîne de permanence au sein de l'ensemble des établissements et services de la DPJJ, et dans le développement du logiciel dédié, applicable aux deux secteurs, public et associatif.

Néanmoins, la mission estime que la DPJJ doit prévoir dès maintenant, dans l'attente du déploiement du logiciel, des mesures permettant d'assurer un suivi régulier et organisé des incidents. Elle l'invite, d'une part, à simplifier et harmoniser les fiches de signalement pour favoriser la remontée des incidents, et d'autre part, à sensibiliser les directeurs territoriaux à l'exploitation des faits signalés ou à leur absence. La construction et la mise en place d'indicateurs explicites d'alerte doivent permettre une analyse des incidents à l'échelon central.

²⁸⁰ Après autorisation d'un décret en Conseil d'Etat après avis de la CNIL, s'agissant d'un traitement automatisé comportant des données nominatives, attendue dans le courant de l'année 2015

²⁸¹ Elle a comptabilisé 82 incidents signalés dans les CEF en 2014. 54 % de ces faits correspondaient à des violences commises par des mineurs sur des professionnels ou à des violences entre mineurs. Huit faits signalés impliquaient des professionnels dans des faits de violence sur des mineurs, dont la moitié dans le même CEF, principalement des contentions injustifiées ou brutales.

2.4 Le repérage des phénomènes de maltraitance sur les mineurs

2.4.1 Diagnostic des instances de contrôle

Dans son rapport d'activité 2012, le CGLPL recommande « *que toute violence - même légère - d'adulte à l'encontre d'un mineur soit portée systématiquement à la connaissance des parquets ; cette violence, prohibée par la loi et par la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 19), ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression* ».

A plusieurs reprises, il a pointé à travers ses rapports de contrôle, des pratiques et des comportements de professionnels ne respectant pas le droit à la sécurité des mineurs placés. En avril 2014, dans un courrier à la garde des sceaux, il dénonce dans un CEF « *les pratiques professionnelles de quelques membres du personnel [qui] pourraient être aisément qualifiées de maltraitance à l'égard des enfants dont ils ont la charge* »²⁸² et recommande « *instamment, l'envoi, sans délai, d'une mission d'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse...* ».

Sur lettres de mission de la directrice de la PJJ, l'IPJJ a constaté dans plusieurs CEF inspectés, l'existence de comportements violents d'éducateurs à l'encontre de mineurs. Dans deux CEF, un climat de maltraitance généralisé était installé depuis plusieurs années, sans que les échelons déconcentrés de la PJJ, ni la juridiction, n'aient perçu ces défaillances graves dans la prise en charge des mineurs.

Par ailleurs, l'IPJJ a été saisie en juin 2015 d'une nouvelle mission d'inspection, suite à la dénonciation de faits de violence graves et réguliers accompagnés d'insultes et d'humiliations commis sur des mineurs placés en CEF²⁸³. Les premières investigations conduites dans l'urgence ont permis de confirmer la réalité des faits dénoncés ce qui a conduit la directrice de la PJJ à décider la fermeture de l'établissement.

2.4.2 Degré de mise en œuvre des recommandations

La note relative à la mise en œuvre et à l'organisation d'une chaîne de permanence au sein des services de la DPJJ, en date du 13 février 2015, prévoit la remontée de « *tout fait grave commis par un agent de la PJJ susceptible de donner lieu à des poursuites disciplinaires ou nécessitant urgemment une suspension de fonctions* ».

Dans la note en préparation sur le contrôle, la DPJJ annonce une réorganisation de la procédure de suivi des incidents, avec « *la mise en place d'un outil de suivi (...)* ».

Comme indiqué *supra*, une note sur la prévention et la gestion de la violence est en préparation.

Sur le plan judiciaire, le signalement au parquet de violences commises par des adultes sur des mineurs placés relève de l'obligation légale prévue par l'article 40 du code de procédure pénale s'appliquant à tout fonctionnaire de la PJJ. Cette disposition ne concerne toutefois pas les contractuels du SP ni les professionnels du SAH qui relèvent du droit commun²⁸⁴.

²⁸² Extrait du courrier : « *Les pratiques suivantes ont été rapportées aux contrôleurs : des « balayettes », des contentions ne se limitant pas au placage au sol du mineur mais s'accompagnant de coups de pieds ou de poings, des insultes en particulier des insultes à caractère racial avec par exemple l'utilisation des termes « bamboula » ou le « portugais » pour s'adresser aux enfants.*

²⁸³ Ces faits ont été dénoncés par deux stagiaires, dont l'une éducatrice, dans un CEF du SAH.

²⁸⁴ Articles 434-1, 434-3 et 223-6 du code pénal

2.4.3 Analyse de la mission

Les risques d'émergence de phénomènes de violence liés à la fermeture des lieux, qu'elle soit due aux adultes ou aux mineurs, avaient été pointés dès le lancement du dispositif par différents acteurs. Ceux-ci se référaient aux établissements de l'éducation surveillée issue de l'administration pénitentiaire et à leur organisation « para-pénitentiaire » empreinte d'une discipline exigeante n'excluant pas les réponses violentes.

Il semble non pertinent d'effectuer des comparaisons entre le fonctionnement des établissements de l'époque (institutions publiques d'éducation surveillée, institutions spéciales d'éducation surveillée, centres d'observation et de sécurité) et celui des CEF tel qu'il ressort des textes, du cahier des charges et des observations de la mission.

Celle-ci est d'ailleurs consciente que l'action éducative conduite au sein de nombreux CEF est respectueuse et bienveillante à l'égard des mineurs. Elle a constaté par elle-même dans certains d'entre eux, qu'ils relèvent du SP ou du SAH, la qualité de la prise en charge réalisée, portée par des agents titulaires, contractuels ou salariés, impliqués et dévoués.

Néanmoins, la répétition depuis 2013 dans des CEF gérés par le SAH, de la découverte de situations de violences commises sur les mineurs, impose de prendre la mesure de cette situation en analysant les causes et en adoptant en urgence des mesures permettant de les prévenir et/ou de les repérer sans délai.

Une des causes, selon la mission, est à rechercher, comme indiqué *supra*, dans le concept de la fermeture qui impose d'empêcher les fugues et place les adultes et les mineurs en situation de confrontation permanente au sein d'un univers clos et contraint.

Elle fait siennes ensuite les analyses de l'IPJJ et du CGLPL qui ont établi un lien direct entre le défaut de qualification des membres de certaines équipes éducatives et la survenance de faits de violence en lien avec des postures inappropriées, des réponses en « miroir » aux provocations des mineurs et une relation aux jeunes basée sur un rapport exclusif d'autorité, sans prise de distance.

Cette analyse peut expliquer partiellement que ces violences commises sur des mineurs aient été exclusivement repérés depuis l'origine (2003) dans des CEF gérés par le SAH²⁸⁵, ceux du SP bénéficiant, sauf exception, d'équipes constituées majoritairement de personnels titulaires et formés. Par ailleurs, la crainte de perdre leur emploi peut être un frein pour les salariés du SAH de dénoncer des faits de maltraitance commis dans l'établissement.

Ainsi, au-delà des recommandations formulées par ailleurs relatives aux ressources humaines, la mission invite la DPJJ à élaborer de toute urgence un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des comportements de violence et de maltraitance sur les mineurs, orienté autour de quatre axes :

- Un contrôle renforcé par la chaîne hiérarchique de la PJJ

L'échelon DT en charge de la mission de contrôle et de suivi de l'activité du CEF doit utiliser les outils existants ou en créer²⁸⁶ pour renforcer sa vigilance sur la « bienveillance » des mineurs placés. En particulier, les commissions de suivi²⁸⁷, devraient se dérouler sur site et constituer une opportunité pour le DT de rencontrer et d'échanger avec des mineurs placés.

²⁸⁵ D'après l'exploitation des rapports de l'IPJJ consultés depuis 2003

²⁸⁶ Par exemple, l'analyse des incidents doit permettre de construire des indicateurs utiles à la détection des phénomènes de maltraitance.

²⁸⁷ Dont la mission a recommandé le caractère obligatoire et *a minima* bimestriel

Le responsable des politiques institutionnelles doit se rendre régulièrement dans les CEF du territoire afin de rencontrer les mineurs placés.

L'échelon DIR, doit être doté d'un service opérationnel de contrôle comme indiqué dans la fiche pilotage, pour réaliser des contrôles de fonctionnement prenant en considération la mission de protection des mineurs placés et intégrant l'intervention des cadres de santé (infirmiers/psychiatre) pour vérifier l'action des professionnels de santé.

- Des regards extérieurs plus nombreux sur le fonctionnement du CEF²⁸⁸

Le contrôle des autorités judiciaires prévu par les textes reste trop « distant », ainsi que l'a souligné la CGLPL dans sa note du 18 novembre 2014. Il serait opportun de les sensibiliser à l'accomplissement de cette mission.

Par ailleurs, la PJJ pourrait proposer la signature d'une convention entre le CEF, le TGI et le barreau du TGI du ressort dans lequel est situé le CEF, pour favoriser la venue des avocats dans les CEF.

L'éducateur de milieu ouvert doit aussi exercer une vigilance particulière quant au bien-être des mineurs placés dont il est référent.

- Une parole anonymisée et facilitée des mineurs

La mission insiste sur la nécessité de garantir la confidentialité pour tous les appels du mineur à son avocat, sa famille et son référent fil rouge, et de lui permettre d'accéder au 119 en ayant assuré son information par affichage dans le CEF et mention dans le livret d'accueil.

- La reconnaissance par la DPJJ de sa mission de protection des mineurs dans les notes et circulaires

La dimension de protection des mineurs dont elle a la charge n'est pas suffisamment affirmée par la DPJJ. Elle n'est d'ailleurs pas citée comme objectif dans la mise en place de la réforme de la chaîne de permanence.

De même, le projet de trame de protocole de gestion des incidents, doit mentionner de manière plus explicite que les incidents sont à signaler y compris lorsque le mineur apparaît en qualité de victime.

La DPJJ doit par ailleurs s'appuyer sur les recommandations des bonnes pratiques professionnelles de l'ANESM²⁸⁹ en date de décembre 2008 pour responsabiliser les cadres des CEF à charge pour eux de sensibiliser les équipes éducatives. Il conviendrait également de rappeler aux professionnels les obligations déontologiques qui leur incombent et les sanctions pénales encourues en cas de non-respect des prescriptions légales.

²⁸⁸ Les conditions de découverte de faits de maltraitance sont le fait le plus souvent d'un regard non institutionnel et extérieur à la structure, par exemple des stagiaires.

²⁸⁹ « La mission du responsable d'établissement et rôle de l'encadrement dans la prévention et le traitement de la maltraitance ». Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médicosociaux.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 21. Proscrire l'usage de la contention et former les personnels à des modes de gestion des crises et de la violence axés sur le développement de positionnements adaptés excluant le recours à la force physique. Niveau 1

Recommandation n° 22. Prévoir, dans l'attente du déploiement du logiciel dédié, un suivi régulier et organisé par la DPJJ du traitement des incidents et de leur analyse. Niveau 2

Recommandation n° 23. Elaborer de toute urgence avec les fédérations associatives un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des comportements de violence et de maltraitance sur les mineurs. Niveau 1

Catherine PAUTRAT
Inspectrice générale adjointe
des services judiciaires

Michel RAYMOND
Membre de l'Inspection générale
des affaires sociales

Isabelle POINSO
Inspectrice des services judiciaires

Christine ABROSSIMOV
Membre de l'Inspection générale
des affaires sociales

Sophie du MESNIL-ADELEE,
Inspectrice de la protection
judiciaire de la jeunesse.

Liste des recommandations

- Recommandation n° 1.** Veiller à ce que les CEF accueillant des publics mixtes offrent des conditions matérielles adaptées aux jeunes filles qui n'obèrent pas l'objectif du taux d'occupation de 85 % et soient répartis de manière équilibrée sur l'ensemble des directions interrégionales. **Niveau 3** 43
- Recommandation n° 2.** Inscrire dans la circulaire d'application relative au cahier des charges des CEF, l'installation d'un comité de suivi des CEF dans chaque direction territoriale à un rythme a minima bimestriel. **Niveau 2** 43
- Recommandation n° 3.** Afin de traiter au niveau pertinent les dysfonctionnements repérés dans les CEF, parachever la réflexion sur l'organisation de la fonction contrôle au sein de la PJJ et doter les directions interrégionales d'un service opérationnel dédié rattaché au directeur interrégional, s'appuyant sur une méthodologie cohérente avec celle des services d'inspection du ministère de la justice. **Niveau 1** 43
- Recommandation n° 4.** Organiser la répartition des tâches et des moyens entre les DIR et les DT pour conduire les procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du SAH, afin de permettre au directeur territorial de remplir ses missions de suivi et contrôle de l'activité des CEF. **Niveau 3** 44
- Recommandation n° 5.** Donner des instructions aux directeurs interrégionaux pour que, sous la responsabilité du chef d'établissement, les personnels des CEF du SP renseignent le système d'information centralisé de suivi des mineurs, en garantissant leur accès à l'outil. Rapprocher dans les meilleurs délais, les systèmes d'information entre le SP et le SAH, pour assurer le suivi du parcours des mineurs dans l'ensemble du dispositif de la PJJ. **Niveau 2** 44
- Recommandation n° 6.** Fixer pour le SP un effectif cible de 27 ETP incluant trois cadres de direction et un ETP de psychologue auquel s'ajoute 1,50 ETP de professionnels de santé et utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du SAH. **Niveau 3** 63
- Recommandation n° 7.** Dans le SP, profiler les postes d'éducateurs offerts à la mobilité et à la sortie d'école. **Niveau 2** 63
- Recommandation n° 8.** Dans le SP, recruter exclusivement des personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis. Dans le SAH, fixer un objectif de recrutement exclusivement de personnels diplômés, ou engagés dans un parcours de formation qualifiante, y compris les cadres, en définissant la nature des diplômes requis, et en prévoir le contrôle. **Niveau 1** 64
- Recommandation n° 9.** Prévoir, dans le SP, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée. **Niveau 2** 64

Recommandation n° 10. Clarifier le dispositif actuel en matière de contrôle de probité des personnels du SAH et modifier les textes pour qu'un contrôle a priori obligatoire puisse être effectué par les DIR ; Pour les secteurs public et associatif, mieux définir les objectifs de la politique de recrutement de la DPJJ en matière de contrôle de probité, afin de proposer des lignes directrices aux DIR pour en assurer l'exercice. Niveau 2 ... 64

Recommandation n° 11. Développer des conventions de partenariat entre les PTF et les IRTS, sous l'impulsion de la DPJJ, notamment pour généraliser des stages d'adaptation au profit des personnels du SAH nouvellement recrutés, construire des formations communes entre le SP et le SAH et organiser des échanges d'intervenants. Niveau 3 64

Recommandation n° 12. Elaborer un plan d'action sur les ressources humaines entre la DPJJ et les fédérations associatives pouvant s'appuyer sur des outils de développement des emplois et des compétences. Niveau 1 64

Recommandation n° 13. Inviter la DPJJ à s'inscrire dans le travail de réflexion entre les partenaires sociaux et les pouvoirs publics, dans le cadre des états généraux du travail social et dans celui d'une évolution de la convention collective de 1966 afin de renforcer l'attractivité et de moderniser les conditions d'exercice des métiers en hébergement. Niveau 3 64

Recommandation n° 14. Dans le SP, prévoir le recours combiné au fléchage d'une partie des postes de professeurs techniques et au profilage des postes des éducateurs en CEF pour assurer la mise en œuvre des trois ateliers techniques, ainsi que le cas échéant, le recours à des prestations extérieures. Niveau 2 75

Recommandation n° 15. Engager une réflexion sur la faisabilité du rattachement systématique des mineurs des CEF à un établissement scolaire. Niveau 3 75

Recommandation n° 16. Organiser un accompagnement renforcé systématique pour les mineurs sortant de CEF. Niveau 2 75

Recommandation n° 17. Développer des conventions territoriales entre la DT PJJ et l'ARS pour mieux prendre en charge les questions de santé des mineurs placés en CEF. Prévoir la présence de l'ARS dans les COPIL territoriaux des CEF. Niveau 3 85

Recommandation n° 18. Proposer à chaque mineur fumeur dès son accueil en CEF un plan individualisé de sevrage pendant le placement et développer des actions de sensibilisation collective. Faire de la réduction progressive jusqu'à l'arrêt de la consommation de tabac un indicateur d'évaluation du comportement du mineur pendant son placement à rappeler dans le livret d'accueil. Niveau 3 85

Recommandation n° 19. Organiser la continuité des traitements et suivis médicaux des mineurs en matière somatique et psychologique à leur sortie du CEF. Niveau 3 86

Recommandation n° 20. Définir par un cadre normatif adapté le recours aux mesures de fouilles des mineurs placés, en conciliant leur droit à l'intimité et l'impératif de sécurité et de santé publique en établissement de placement. Dans l'immédiat, diffuser une circulaire à destination des chefs d'établissement afin de rappeler les pratiques interdites et préciser les conduites à tenir en matière de fouille des effets personnels et de la chambre du mineur. Niveau 2 94

Recommandation n° 21. *Proscrire l'usage de la contention et former les personnels à des modes de gestion des crises et de la violence axés sur le développement de positionnements adaptés excluant le recours à la force physique. Niveau 1..... 104*

Recommandation n° 22. *Prévoir, dans l'attente du déploiement du logiciel dédié, un suivi régulier et organisé par la DPJJ du traitement des incidents et de leur analyse. Niveau 2 104*

Recommandation n° 23. *Elaborer de toute urgence avec les fédérations associatives un plan d'action portant sur la prévention, la détection et le traitement des comportements de violence et de maltraitance sur les mineurs. Niveau 1..... 104*

Tableau de hiérarchisation par ordre d'importance de la mise en œuvre des recommandations formulées par la mission

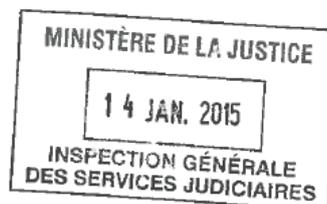
Hiérarchisation par ordre d'importance de la mise en œuvre des recommandations	Numéros des recommandations
Niveau 1	3, 8, 12, 21,23
Niveau 2	2, 5, 7, 9, 10, 14,16, 20, 22
Niveau 3	1, 4, 6, 11, 13, 15, 17, 18, 19

Liste des annexes

<i>Annexe 1.</i>	<i>Lettre de mission du 8 janvier 2015.....</i>	<i>111</i>
<i>Annexe 2.</i>	<i>Six tableaux de recommandations des instances de contrôle répertoriées par la mission.....</i>	<i>113</i>
<i>Annexe 3.</i>	<i>Liste des personnes rencontrées</i>	<i>139</i>
<i>Annexe 4.</i>	<i>Liste des sigles</i>	<i>143</i>
<i>Annexe 5.</i>	<i>Annexe de la fiche n° 1 sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation : carte d'implantation géographique des CEF.....</i>	<i>145</i>
<i>Annexe 6.</i>	<i>Annexe de la fiche n° 2 sur les ressources humaines : montant annuel des indemnités versées au personnel de la PJJ affecté en hébergement et vœux d'affectation des éducateurs, promotion 2014-2016.....</i>	<i>147</i>
<i>Annexe 7.</i>	<i>Annexe de la fiche n° 4 sur la santé : exemples de conventions relatives à la santé signées dans les territoires visités par la mission</i>	<i>149</i>

Annexe 1. Lettre de mission du 8 janvier 2015

Numéro message : 201510002397



Paris, le 08 JAN. 2015

La Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

La Ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

à

Monsieur l'inspecteur Général des Services Judiciaires

Monsieur le chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Lettre de mission sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).

Le dispositif des Centres éducatifs fermés (CEF), issu de la loi du 9 septembre 2002 comprend aujourd'hui 51 établissements dont 34 habilités par la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont portés par le secteur associatif. 1 791 jeunes ont été accueillis dans ces établissements en 2013. Le budget consacré par le Gouvernement est de 91 M€ pour le seul ministère de la justice mais d'autres ministères (éducation nationale, santé...) contribuent également à leur fonctionnement.

La vocation de ces établissements est de prendre en charge des mineurs multirécidivants, multirécidivistes ou ayant commis des actes d'une particulière gravité, en alternative à l'incarcération.

Afin de vérifier l'adaptation du dispositif, tant sur le plan qualitatif qu'en termes de nombre de place et de distribution géographique, les ministres de la justice et des affaires sociales ont confié le 2 août 2012 une mission « d'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants » à l'IGAS et à l'IGSJ (l'IPJJ ayant été requise pour assister l'IGSJ dans cette mission).

Le rapport a conclu que ces établissements ont « trouvé leur place dans l'offre globale d'hébergement des mineurs délinquants ». Il établit toutefois que l'action éducative renforcée visant l'objectif d'insertion sociale des mineurs repose sur trois conditions développées par les inspections et liste 13 recommandations générales ainsi que 12 items à introduire dans le cahier des charges des CEF.

Depuis la remise de ce rapport, la direction de la PJJ a pris des mesures destinées à améliorer la qualité du dispositif d'hébergement des mineurs dans le cadre de l'ordonnance du 2 février 1945 et notamment en CEF.

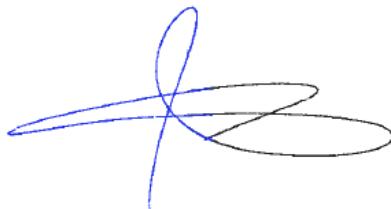
Dans le même temps, l'inspection de la PJJ a été missionnée à plusieurs occasions en raison de dysfonctionnements parfois préoccupants survenus dans ces établissements. Au regard des conclusions de ces rapports ou des informations transmises par l'administration de la PJJ, plusieurs CEF ont fait l'objet de fermetures provisoires.

La nécessité d'une prise en charge des mineurs auteurs d'infractions pénales placés dans ces établissements, à la fois respectueuse des principes nationaux et internationaux et garantissant la santé et la sécurité des mineurs comme celles des professionnels y travaillant, implique de poursuivre dans le temps l'évaluation effectuée en 2012/2013.

C'est la raison pour laquelle nous vous demandons de mettre en place une nouvelle mission d'évaluation du dispositif CEF ayant pour objet :

- d'établir, à partir, notamment, des constats établis dans leurs rapports ces deux dernières années par le CGLPL, la Cour des comptes et les inspections du ministère de la justice, une synthèse des difficultés recensées et des recommandations faites,
- d'analyser le degré de mise en œuvre des recommandations faites par ces rapports ainsi que par celui établi par la mission interministérielle précitée,
- de mesurer leur impact sur la qualité de la prise en charge des mineurs concernés,
- de faire toute proposition utile d'amélioration de ce dispositif.

Votre rapport devra nous être remis dans un délai de trois mois à compter de la transmission de la présente lettre de mission.



Christiane TAUBIRA



Marisol TOURAINE

Annexe 2. six tableaux de recommandations des instances de contrôle répertoriées par la mission

Fiche 1 : Le pilotage, le contrôle et l'évaluation

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	Déléguer aux directeurs territoriaux la conduite des procédures d'habilitation et de tarification de l'ensemble des établissements du secteur associatif habilité et doter, à cet effet, toutes les directions territoriales des compétences techniques nécessaires	
	Maintenir la vocation prioritairement interrégionale des CEF	
	Reformuler la définition de l'audit interrégional conformément aux textes et références actuellement en vigueur, le repositionner par rapport aux missions de l'inspection et l'articuler avec le contrôle hiérarchique évoqué dans le décret du 2 mars 2010 relatif à la réorganisation territoriale	
	Développer à l'échelon central, en lien avec le système d'informations [...], un processus d'alerte lorsqu'un service ou un établissement connaît un nombre important d'incidents	
	Mettre en place un système d'information centralisé à l'échelon national pour consolider les données locales permettant de suivre le parcours des mineurs sortant de CEF, et construire des indicateurs de l'efficacité du dispositif	
	Prévoir à compter de 2013 l'ouverture de 13 CEF au plus près des bassins de délinquance, dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles	
	Inscrire le contrôle de plusieurs CEF dans le programme annuel d'activité de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse	
	Positionner le COPIL territorial comme l'instance essentielle de pilotage du CEF réunissant sous la responsabilité du directeur territorial l'ensemble des acteurs administratifs, judiciaires et locaux, dont les chefs de juridiction et le préfet	
	Recommander dans le cahier des charges l'organisation d'instances territoriales visant à faciliter la mission de contrôle et de suivi de l'activité du CEF par le directeur territorial : comité technique, comité de suivi des mineurs placés, « commission d'admission » visant à installer des modalités d'information et de concertation entre le directeur territorial et le directeur du CEF, concernant l'admission des mineurs et la gestion des places disponibles	
	Rappeler dans le cahier des charges l'obligation faite aux directeurs interrégionaux d'afficher sur l'intranet de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse le tableau de bord des places disponibles de l'ensemble des établissements d'hébergement de l'interrégion	
Inscrire dans le cahier des charges l'obligation faite aux CEF du secteur associatif habilité d'informer la direction territoriale des incidents significatifs		

Source	Recommandations	Lieu
	Annexer au cahier des charges le référentiel de contrôle des CEF de l'Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse pour permettre aux échelons déconcentrés de mieux repérer les dysfonctionnements graves ou récurrents	
	Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	Sauf pour quelques exceptions (par exemple l'accueil des jeunes filles), il convient d'éviter la constitution de CEF "spécialisés" dans une population particulière. Mais une réflexion collective relative à la mixité en CEF pourrait être utilement conduite	
	Comme le Contrôleur général l'a déjà fait savoir dans ses rapports précédents, l'éducation des enfants passe aussi par un rapprochement avec les services sanitaires (des conventions doivent, autant que possible, être passées avec des hôpitaux spécialisés dans le traitement de la maladie mentale) ; avec les services éducatifs (lorsqu'il s'agit d'assurer la présence en temps utile d'enseignants et, éventuellement, de scolariser un enfant hébergé au centre) ; avec les représentants des entreprises privées ou d'établissements publics, pour le développement des stages d'entreprises ; enfin avec ceux des services culturels, en vue d'assurer la réalisation de projets. S'agissant en particulier des relations à établir avec les services publics, les agréments ou autorisations d'ouverture devraient être soumis à des conditions minimales (par exemple la présence d'un infirmier, nécessaire aux soins et à l'éducation à la santé, un jour ou un jour et demie par semaine)	
	Le centre doit pouvoir évaluer convenablement les fruits de son action	
CGLPL courrier au GDS 14 novembre 2014	Limiter le nombre de jeunes accueillis entre 8 et 10	
	Réfléchir à l'hétérogénéité et à la mixité des publics	
	Renforcer le rôle des autorités locales et notamment judiciaires dans le contrôle des CEF et leur participation au COPIL	
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Définir pour tous les CEF un projet éducatif identifiable, connu de tous, contrôlable et contrôlé par les services territoriaux compétents et actualisable	CEF de Pionsat
	Effectuer une analyse complète, plurifactorielle et écrite préalable au choix de sites où doivent être ouverts des centres éducatifs fermés	CEF d'Hendaye

Source	Recommandations	Lieu
Cour des Comptes Observations définitives sur le rôle des CEF décembre 2013	<p>Compte tenu du coût élevé de la prise en charge d'un mineur en CEF, si le gouvernement devait poursuivre le programme des CEF, compléter la carte des CEF en fonction des bassins de délinquance et n'accueillir dans ces établissements que des mineurs du bassin, sauf exception justifiée par la nécessité d'un éloignement familial</p> <p>Mettre en œuvre un suivi par cohorte des jeunes issus des CEF, afin de mieux mesurer l'efficacité du dispositif, notamment l'efficacité de la réinsertion des mineurs, et le cas échéant, la récidive dans les trois ans</p>	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	<p>Réactiver le comité de pilotage</p> <p>Utiliser les outils du contrôle à bon escient et selon le périmètre dévolu aux services d'inspection et d'audit ; respecter le périmètre de l'audit pour en faire un outil efficace de vérification du respect des normes et des textes par les échelons déconcentrés pour l'exercice de leur mission de contrôle de nature hiérarchique ; utiliser le référentiel de contrôle des CEF réalisé par l'IPJJ, comme outil de repérage afin de permettre aux échelons déconcentrés de signaler les dysfonctionnements graves et/ou récurrents au niveau central de la PJJ afin d'offrir au directeur de la PJJ l'opportunité de déclencher une mission d'inspection</p> <p>Veiller à ce que toute difficulté qui relève de la DIR lui soit bien relayée de façon formelle, et qu'une réponse y soit apportée</p> <p>Avec l'appui technique et méthodologique de la DT 91, veiller autant que possible à l'équilibre du groupe des mineurs admis : inscription dans les modules, fréquence des arrivées, provenance géographique, qualité de la préparation et adaptation de l'orientation en CEF, et pour la directrice, rencontrer systématiquement les magistrats placeurs, avec au moins l'un des éducateurs référents, en amont ou le cas échéant dans les 15 jours suivants l'admission</p> <p>Organiser un contrôle croisé de l'opportunité des dépenses de régie, de tickets service et des engagements sous CHORUS, afin notamment d'évaluer le contenu d'une partie de la prise en charge des adolescents</p> <p>Organiser, aux niveaux territorial et interrégional, un contrôle strict des dépenses de régie et des justificatifs produits, tant sur le plan comptable que sur celui de l'opportunité des achats. Donner à la régisseuse des outils de contrôle lui permettant d'effectuer ce type de contrôle en opportunité</p> <p>Mettre en place une organisation de la régie sous forme de sous-régie et non de délégation à mandataire</p> <p>Garantir une reconstitution régulière de la régie afin de pallier toute absence de liquidités et éviter les répercussions directes sur la prise en charge des adolescents confiés</p>	<p>CEF de Savigny-sur-Orge (2013)</p>

Source	Recommandations	Lieu
	Tenir une comptabilité rigoureuse et soignée des valeurs inactives sous le contrôle soutenu de la DT	
	Utiliser les tickets service uniquement pour les mineurs et leur accompagnant	
	Suivre et contrôler les carnets de bord des véhicules conformément aux directives données dans les notes de service	
	Elaborer un outil national de planification des tableaux de services des personnels travaillant en hébergement	
	Mettre en place un suivi rapproché par la DT de l'action de l'encadrement du CEF, en organisant des points réguliers avec le directeur et le RUE ainsi que des visites sur site et en exigeant des rendus-comptes précis et réguliers. Exercer une vigilance particulière sur les questions de positionnement des cadres dans leur fonction et sur l'articulation de leurs interventions	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Mettre en place au niveau territorial une commission de suivi des mineurs du CEF et le cas échéant une commission d'anticipation des parcours ou cas difficiles	CEF de Gévezé
	Clarifier la répartition des tâches dans le suivi du SAH et plus particulièrement du CEF au sein de l'équipe territoriale	CEF de Gévezé
	Mieux utiliser les outils en vigueur permettant le contrôle de l'activité du CEF	CEF de Gévezé
	Etre vigilant sur la durée des placements, qui ne devraient pas excéder 6 mois et, le cas échéant, demander une audience au bout des 6 mois pour juger de l'opportunité, pour le mineur, de prolonger le placement, avec l'appui, si nécessaire, de la DT	CEF de Sainte-Ménéhould
	Mobiliser le plus tôt possible la DTPJJ pour l'élaboration d'un projet d'insertion et d'orientation des jeunes aux profils les plus problématiques accueillis au CEF	CEF de Gévezé
	Veiller, en lien avec la direction territoriale à ce que les autorités judiciaires et la direction départementale de la sécurité publique soient régulièrement informées du fonctionnement du CEF, organiser des rencontres spécifiques et des visites de l'établissement dans ce sens ; acter cette demande dans la lettre de mission du directeur	CEF d'Angoulême

Fiche 2 : Les ressources humaines
--

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	Fixer pour le secteur public un effectif cible à 27 ETP incluant trois cadres de direction et 1 ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité	
	Dans le secteur public, profiler les postes d'éducateur offerts à la mobilité et à la sortie d'école ; inciter le secteur associatif habilité à formaliser des fiches de poste adaptées à la mission des CEF	
	Prévoir, dans le secteur public, des professionnels exclusivement dédiés au service de nuit, pour renforcer la prise en charge éducative des mineurs en journée	
	Prévoir a minima trois ateliers de type « technique » encadrés par des professionnels repérés pour leur compétence dans l'activité choisie et formés à la prise en charge de ce type de public	
	Annexer au cahier des charges des CEF celui portant sur la formation des personnels intervenant en CEF après l'avoir actualisé	
	Annexer au cahier des charges des fiches de poste types	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	Le ministre de la justice devrait rappeler par voie de circulaire que le mineur, placé en centre éducatif fermé demeure titulaire de droits dont il est essentiel qu'il ait connaissance. Ainsi, la situation juridique du mineur doit faire l'objet d'explications plus approfondies par l'un des membres du CEF ; elles doivent être fournies tant au mineurs qu'à ses parents ; une information relative au Défenseur des droits et au Contrôleur général des lieux de privation de liberté devrait systématiquement être portée à la connaissance des mineurs accueillis et de leurs parents. Il conviendrait de s'assurer que le mineur signe lui-même toute notification qui lui est adressée par une juridiction ou autorité, afin qu'il soit mis en mesure d'exercer ses droits dans leur plénitude. Tout éducateur doit bénéficier d'une initiation juridique pour être en état de remplir totalement sa mission auprès des mineurs	
	La formation des personnels doit porter en priorité sur les manières d'être des adolescents et du dialogue à avoir avec eux. Elle doit enseigner la manière de parler avec eux, de les encourager à l'expression, de s'y opposer lorsque c'est nécessaire. Elle doit affirmer la nécessité de la sérénité et du sang-froid. Elle doit informer sur l'interprétation à donner aux comportements et la manière d'y répondre. Elle doit bannir toute violence et apprendre les techniques utilisables, en cas de nécessité, de contention	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL courrier au GDS 18 novembre 2014	Mieux former les personnels chargés d'intervenir en milieu fermé. Constatant l'insuffisance et la disparité de leurs formations, le contrôleur général estime que tous les personnels intervenant dans un milieu fermé devraient recevoir une formation sur les troubles psychiques et psychiatriques, permettant de repérer de tels troubles et d'adapter leurs pratiques professionnelles, comme le prévoit le guide méthodologique sur la prise en charge sanitaire de personnes placées sous main de justice publié par la circulaire interministérielle du 30 octobre 2012. Une aide de l'analyse de la pratique professionnelle doit être fournie aux personnels intervenant en milieu fermé	
	Assurer la qualification et la stabilité des équipes éducatives Prévoir une formation suffisante des personnels aux problématiques de "santé mentale"	
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Il est anormal que le poste d'enseignant n'ait pas été pourvu par l'éducation nationale pendant l'année scolaire 2011	CEF de Nîmes
	Aucun éducateur n'est diplômé d'Etat en tant qu'éducateur spécialisé ; Il est paradoxal de confier des jeunes en très grandes difficultés à des professionnels peu diplômés (recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté le 1er décembre 2010 relatives aux centres éducatifs fermés de Beauvais, Sainte-Gauburge, Fragny et l'Hôpital-le-Grand)	CEF de Doudeville
	Le manque de professionnalisme des éducateurs pénalise gravement la prise en charge des jeunes. Il est paradoxal de confier des jeunes en très grosses difficultés à des professionnels sans expérience et peu diplômés	CEF de Châtillon-sur-Seine
	Il apparaît indispensable qu'un contrôle puisse être effectué par les services territoriaux de la PJJ sur le niveau de recrutement des éducateurs exerçant au sein du CEF et que des exigences minimales soient fixées par le cahier des charges.	CEF de Saint-Jean La Buissière
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Nécessité pour les autorités compétentes de nommer des enseignants dans des délais compatibles avec les besoins des enfants et d'assurer une permanence éducative durant les congés d'été	CEF de Pionsat
	Le recours à la contention pour un mineur doit rester exceptionnel et respecter une procédure écrite, connue de tous les professionnels pouvant y recourir. Un registre spécifique doit être ouvert au fin d'indiquer la date où elle a été pratiquée et le motif. La formation sur la technique de la contention dispensée aux éducateurs doit recueillir un agrément national de la DPJJ	CEF de Doudeville
	Prévoir une formation initiale ou continue des éducateurs adaptée	CEF de Pionsat

Source	Recommandations	Lieu
	Il serait souhaitable qu'une réflexion soit engagée par la DPJJ sur la nécessité de rendre obligatoire la demande de bulletin N°2 du casier judiciaire pour tous les recrutements de salariés encadrant des mineurs, par ailleurs exigé pour les fonctionnaires	CEF de Doudeville
	La neutralité du service public est un élément essentiel de la laïcité [...]. Il serait heureux que - compte tenu des difficultés de recrutement - le respect de cette neutralité fasse partie des exigences requises des candidats dès avant le recrutement. ; et que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse éclaire les associations sur les principes qu'il convient d'observer en la matière	CEF de Doudeville
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Mettre en place au niveau de la DIR, en lien avec les DT, un véritable pilotage de la politique de recrutement des agents contractuels afin qu'elle soit lisible avec des objectifs définis, des critères explicites et des procédures encadrées	CEF de Savigny-sur-Orge (2013)
	Pour les personnes repérées comme ayant bénéficié de cumuls d'emplois, envisager une réponse officielle, quelle qu'elle soit, avant que les personnels concernés ne réintègrent l'institution PJJ	
	En matière de travail à temps partiel sur autorisation, privilégier les nécessités de service et l'équilibre des emplois du temps	
	Ne pas banaliser ni généraliser le recours aux intérimaires de nuit, en imposant, dans la mesure du possible, le retour des agents en congé pour assurer la continuité du service	
	En cas de recrutement d'un cadre contractuel, veiller à ce que celui-ci possède un diplôme correspondant au poste (CAFERUIS ou CAFDES), ou qu'à défaut il bénéficie, dans les meilleurs délais, d'une formation interne incluant des éléments sur le 4. management d'équipe ; Conditionner le maintien du contrat par l'effectivité de cette formation et de son suivi	
	Instaurer une véritable recherche de la diversification des recrutements de personnels en respectant au mieux la parité homme- femme	
	Envisager des contrôles médicaux systématiques en cas de multiplication des arrêts maladies	
	Evaluer annuellement tous les agents titulaires et contractuels	
	Accueillir individuellement et collectivement les personnels prenant leur poste et les accompagner dans la prise de connaissance du cadre normatif	
	Suivre et accompagner avec attention et professionnalisme les agents stagiaires en lien étroit avec les écoles	
	Faire bénéficier les cadres d'un espace de travail et d'accompagnement propre sur leurs pratiques professionnelles, sur le même modèle qu'un accompagnement d'équipe avec un intervenant formé à ces questions	CEF de

Source	Recommandations	Lieu
	Rappeler la nécessité constante d'un discours clair respectant le principe de neutralité et de laïcité vis-à-vis de l'équipe éducative, en s'abstenant eux-mêmes de toute forme de manifestation ou comportement qui serait contraire aux principes de laïcité et de neutralité ; veiller dans l'exercice pédagogique à ce que les principes de neutralité et de laïcité ne souffrent pas d'exception, pour que l'ensemble des agents ne laissent en aucune occasion transparaître leurs convictions religieuses, quelles qu'elles soient, y compris lors de discussions avec les mineurs	Savigny-sur-Orge (2013)
	Aborder les sujets qui suivent en réunion d'équipe afin qu'aucune initiative individuelle ne mette en difficulté un personnel et recourir à des outils adaptés (affichage, relevé de conclusion ou compte-rendu de réunion, note interne) rappelant : - Que le principe de neutralité s'applique à l'ensemble des relations professionnelles, y compris lors d'échanges informels entre les agents ou entre les agents et les cadres ; - Que le port d'un vêtement dit traditionnel ou l'usage d'une langue étrangère, d'un patois ou dialecte ne doivent pas être autorisés dans l'établissement ; - Que la relation éducative ne doit pas être mise en lien avec une quelconque appartenance communautaire ; - Que si une aide ponctuelle en matière de traduction est nécessaire, elle doit préalablement être validée par la direction du CEF qui en déterminera l'étendue et le sens, pour prévenir toute difficulté	
	Ce principe de neutralité et de laïcité doit s'appliquer à l'équipe éducative, qui ne doit pas manifester ses convictions religieuses	
	Poursuivre et soutenir la politique de formation initiée par le directeur du CEF	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Procéder à l'évaluation régulière des personnels et veiller à l'évaluation des salariés lors des modifications des contrats de travail	CEF de Sainte-Gauburge
	Définir des indicateurs précis sur l'absentéisme des salariés et mettre en place les contrôles nécessaires	
	Recruter le directeur et le RUE d'un CEF sur la base de profils de poste, y compris dans l'hypothèse de la transformation d'une structure existante	CEF d'Angoulême
	Préparer de manière concrète et efficiente les professionnels, cadres compris, à la réalité du fonctionnement d'un CEF et à la confrontation en milieu fermé avec le public accueilli, en intégrant dans le programme de formation préalable à l'ouverture une étude approfondie du cahier des charges ainsi que des séquences axées sur la pratique et des journées de stage dans d'autres CEF	CEF d'Angoulême
	Recruter des personnels qualifiés au regard de la mission	CEF de Gévezé
	Construire et formaliser un plan de formation individuel pour les éducateurs récemment recrutés et pour les CSE	

Source	Recommandations	Lieu
	Mettre en place des entretiens individuels annuels avec les personnels	
	Définir une politique de recrutement claire axée sur l'embauche de personnels diplômés dans le travail social et sans antécédents judiciaires. Supprimer toute délégation aux chefs de service dans ce domaine. Etablir un circuit de validation des profits	CEF de Sainte Ménéhould
	Ouvrir le catalogue du pôle territorial de formation de la PJJ le plus proche, pour permettre aux salariés du CEF, cadres compris, de bénéficier de stages ou journées d'information, sur des thématiques en lien avec la mission du CEF. Construire le cas échéant des formations sur site pour toucher l'ensemble des personnels	
	Effectuer systématiquement les évaluations annuelles de tous les professionnels, y compris ceux en CDD	
	Instaurer des temps obligatoire d'analyse de pratique pour tous les éducateurs, y compris techniques.	
	Accompagner les professionnels nouvellement recrutés par des formations ciblées et une vigilance des cadres prenant par exemple la forme d'un entretien mensuel, afin de s'assurer notamment de leur intégration au sein de l'équipe	

Fiche 3 : L'action éducative

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	Joindre au cahier des charges des CEF, un règlement de fonctionnement et une trame de DIPC types ; faire vérifier par l'échelon territorial l'existence de documents de référence propres à chaque établissement respectant les prescriptions du Code de l'action sociale et des familles et les recommandations de bonnes pratiques professionnelles de l'Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale	
	Maintenir le principe d'un cahier des charges unique pour le secteur public et le secteur associatif habilité en conservant des références éducatives (cf. la liste des items pour le cahier des charges)	
	Annexer au cahier des charges des fiches de poste types	
	Instaurer des mesures de milieu ouvert renforcé pour assurer le suivi des mineurs sortant de CEF, et limiter, dans cette hypothèse, le nombre de jeunes suivis par l'éducateur « fil rouge »	
CGLPL Rapports d'activité 2013	Il appartient aux responsables de chaque centre d'élaborer un projet relatif aux enfants accueillis. Ce projet doit se décomposer en objectifs et en moyens	
	Comme le Contrôleur général l'a déjà fait savoir dans ses rapports précédents, l'éducation des enfants passe aussi par un rapprochement avec les services sanitaires (des conventions doivent, autant que possible, être passées avec les hôpitaux spécialisés dans le traitement de la maladie mentale) ; avec les services éducatifs (lorsqu'il s'agit d'assurer la présence en temps utile d'enseignants et, éventuellement, de scolariser un enfant hébergé au centre ; avec les représentants d'entreprises privées ou d'établissements publics, pour le développement de stages en entreprises ; enfin avec ceux des services culturels, en vue d'assurer la réalisation de projets. S'agissant en particulier des relations à établir avec les services publics, les agréments ou autorisations d'ouverture devraient être soumises à des conditions minimales (par exemple la présence d'un infirmier, nécessaire aux soins et à l'éducation à la santé, un jour ou un jour et demi par semaine)	
CGLPL Note du 18/11/2014	Renseigner les documents sur les mineurs de manière plus précise et assurer le lien avec le milieu ouvert	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Il est important d'améliorer la traçabilité du projet éducatif de chaque mineur : bien que prévu par le code de l'action sociale et des familles, le document individuel de prise en charge (DIPC) est absent des dossiers. Loin de n'être qu'un exercice formel, ce document doit permettre aux parents d'exercer leur droit d'être consultés sur le projet éducatif élaboré pour leur enfant ; l'effort de synthèse et l'actualisation régulière qu'il nécessite, participent également de la professionnalisation de la prise en charge	CEF d'Allonnes
	Les dossiers des mineurs, outils de base dans le projet éducatif, sont incomplets, désordonnés et non tenus à jour	CEF de Lusigny-sur-Barse
	Le projet éducatif individuel souffre de l'absence d'écrits fiables permettant de visualiser le travail fait avec le mineur. Cette carence ne permet pas, de plus, d'analyser la place de l'éducateur "fil rouge", de se faire une réelle idée de la place des parents dans le projet éducatif des mineurs ou de connaître le projet de sortie	CEF de Nîmes
	Il est essentiel que les documents fondamentaux relatifs au fonctionnement du centre soient actualisés et/ou tenus correctement. Il en est ainsi de la réécriture du projet de service dont la rédaction est antérieure à l'ouverture du centre et de la recherche de cohérence des trois versions du règlement intérieur. Le renseignement du DIPC doit être amélioré par la signature de la mineure et de ses parents lors de chacune des étapes du projet individualisé. L'harmonisation de la tenue des dossiers et l'allègement de la grille d'évaluation qui comprend trop d'items doivent être également entrepris	CEF de Doudeville
	Les contrôleurs ont constaté dans tous les dossiers une forte proportion de documents non renseignés ainsi qu'un faible nombre de rapports d'évolution. Les DIPC ne sont pas individualisés. Le faible nombre de rapports récents présents dans les dossiers interroge sur la capacité des éducateurs à organiser le recueil des informations nécessaires à l'analyse des situations qu'ils ont en charge et à respecter les échéances	CEF de Saint-Jean La Buissière
	Les dossiers individuels des jeunes ne sont pas suffisamment formalisés. Leur contenu concernant des documents tels que le DIPC, le projet formalisé est aléatoire. L'absence de rapport d'évolution et de fin de placement des jeunes au magistrat ne permet pas de suivre le parcours des mineurs pendant leur temps de présence au CEF. Il est nécessaire de mettre en place une procédure de traçabilité réglementaire	CEF de Sainte-Gauburge
	Il est dommageable pour le fonctionnement de la structure que le projet de service et le règlement de fonctionnement n'aient pas été actualisés depuis l'ouverture du centre comme cela était prévu initialement	CEF de Nîmes
	La réécriture des documents constituant le cadre normatif est nécessaire (le règlement intérieur, le livret d'accueil, le projet d'établissement, le règlement de fonctionnement)	CEF de Sainte-Gauburge
	Définir pour tous les CEF un projet éducatif identifiable, connu de tous, contrôlable et contrôlé par les services territoriaux compétents et actualisable	CEF de Pionsat

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	La direction et les chefs de service devraient travailler à une plus grande insertion du CEF dans le tissu local, notamment par la construction d'un réseau de partenaires locaux sur lequel s'appuyer afin de créer une offre de stages au profit des mineurs	CEF de Saint-Jean La Buissière
	Il doit être recherché des partenariats avec des organismes associatifs ou municipaux allant dans le sens d'un renforcement et d'une professionnalisation de l'offre d'activités (culturelles et sportives)	CEF de Doudeville
Cour des Comptes Observations définitives sur le rôle des CEF décembre 2013	Elaborer un règlement type de fonctionnement des CEF, afin de faciliter la rédaction du projet pédagogique et du projet d'établissement et d'harmoniser les pratiques	
	Engager une réflexion sur un dispositif spécifique mis en place à partir du CEF, sur le suivi et le suivi post-CEF du mineur, suivi qui permettrait à l'éducateur référent du centre de continuer son action à l'extérieur en liaison avec l'éducateur fil rouge du milieu ouvert	
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Instaurer des outils partagés favorisant un pilotage de proximité par la remontée des difficultés, la définition de priorités et l'analyse des causes : tableau de suivi des activités, programmation des emplois du temps des mineurs, diffusion des relevés de décisions, instance de traitement des difficultés particulières	CEF de Bures-sur-Yvette
	Reprendre un travail approfondi sur le DIPC avec les personnels	CEF de Savigny-sur-Orge
	Veiller à une tenue plus précise et rigoureuse du DIPC et des projets éducatifs personnalisés, sous le contrôle de la DIR Grand-ouest	CEF de Sainte-Gauburge
	Mener une réflexion relative à l'organisation et au fonctionnement des pôles médico-psychologique et enseignement afin d'élaborer une fiche de procédure à intégrer au projet de service ; mieux intégrer ces pôles au fonctionnement global	CEF de Savigny-sur-Orge

Source	Recommandations	Lieu
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Veiller à la mise en place, au renseignement et à l'exploitation d'un cahier d'astreintes, permettant de noter la date, l'heure, l'appelant, le motif du recours à l'astreinte, le nom du cadre d'astreinte, et la réponse ou suite donnée par ce dernier	CEF de Bures-sur-Yvette
	Maintenir la réunion d'accompagnement d'équipe ; Multiplier les outils permettant de décloisonner l'équipe (réunions d'équipe, soutien et analyse des pratiques, articulation entre les pôles, circulation optimisée de l'information, organisation des plannings évitant la constitution durable de binômes d'éducateurs, etc.)	CEF de Savigny-sur-Orge
	S'assurer de la participation effective des salariés aux réunions utiles à leur meilleure professionnalisation	CEF de Sainte-Gauburge
	Rendre systématique pour tous les intervenants et agents techniques le passage de consignes avec l'éducateur « fil rouge » afin que celui-ci ait connaissance du déroulé des activités et des comportements observés et en fasse relais auprès des autres personnels	CEF de Savigny-sur-Orge
	Utiliser le cahier de consignes comme un outil de repérage des difficultés vécues et/ou exprimées par les personnels et permettant notamment d'alimenter l'ordre du jour des réunions hebdomadaires ; proscrire toute pratique empêchant l'expression professionnelle des agents	
	Reprendre le travail sur le PSE afin de l'actualiser et associer la juridiction en lui permettant de formuler un avis sur le PS avant validation	
	Développer une politique plus dynamique visant au développement d'un réseau de partenaires extérieurs, avec l'appui de la DT, pour augmenter l'offre d'activités internes et d'insertion	
	Consolider la recherche de partenariats avec les acteurs économiques du secteur pour favoriser l'insertion professionnelle des mineurs	
Densifier et adapter les activités proposées [...] en développant des partenariats opérationnels avec les acteurs de l'insertion scolaire et professionnelle	CEF de Bures-sur-Yvette	
Poursuivre et finaliser la rédaction du projet d'établissement, en instaurant une véritable démarche participative aux fins de fédérer l'ensemble des agents autour d'un projet pédagogique et de valeurs éducatives partagées	CEF de Gévezé	
Faire évoluer le DIPC et le PEI pour qu'ils deviennent de véritables outils d'implication du mineur et de ses parents dans la prise en charge en réservant par exemple un espace à la transposition des attentes et avis sur le déroulement du placement exprimés par le mineur et sa famille	CEF de Gévezé	
Veiller à ce que les informations importantes sur la situation des mineurs se retrouvent sur les cahiers accessibles à toutes les catégories de personnels à charge pour le référent de les transposer dans le dossier du mineur	CEF de Gévezé	

Source	Recommandations	Lieu
	Elaborer et appliquer une grille type d'emploi du temps des éducateurs sur un cycle prédéfini incluant à l'avance les congés trimestriels des agents et organisant une équité horaire comme le maintien d'effectifs suffisants sur toutes les périodes de l'année	CEF d'Angoulême
	Faire respecter le caractère obligatoire des réunions et noter systématiquement le nom des participants. Pour chaque réunion, préparer un ordre du jour et rédiger un compte rendu	CEF d'Angoulême
	Faire respecter le périmètre réservé du psychologue en veillant à désamorcer dans l'équipe tout discours psychologisant inadapté sans référence théorique fiable	CEF de Gévezé
	Repenser les instances de travail et fixer pour chacune d'entre elles des objectifs, leur composition, les modalités de communication et de suivi des décisions	CEF de Gévezé
	Favoriser, au sein de l'équipe, la réflexion sur les problématiques des mineurs placés avec l'appui d'intervenants extérieurs	CEF de Gévezé
	Organiser au niveau des cadres une prise de connaissance quotidienne des mentions portées par les éducateurs dans les différents cahiers relatant la vie de l'établissement. Viser chacune de ces mentions	CEF d'Angoulême
	Clarifier les objectifs des principaux outils de communication (les cahiers de transmissions et le cahier de réunions) et les structurer	CEF de Gévezé
	Améliorer la tenue des cahiers de liaison : numéroter les pages, faire apparaître le nom de tous les éducateurs en service avec leurs horaires, demander à ceux qui portent des mentions de s'identifier. Effectuer un travail collectif sur l'investissement	CEF de Sainte-Ménéhould
	Engager un travail véritablement participatif avec l'ensemble des professionnels sur le projet d'établissement et les outils institutionnels	CEF d'Angoulême
	Revisiter le projet d'établissement après avoir déterminé les principes et références de l'action éducative à préserver puis y intégrer les compléments nécessaires selon une méthode de management participative	CEF de Gévezé
	Délimiter une tranche d'âge suivant les prescriptions du cahier des charges permettant la mise en adéquation du projet éducatif aux besoins des mineurs accueillis notamment en matière de scolarité et de formation	CEF de Sainte-Ménéhould

Source	Recommandations	Lieu
	Consolider la recherche de partenariats avec les acteurs économiques du secteur pour favoriser l'insertion professionnelle des mineurs	CEF d'Angoulême
	Mobiliser le plus tôt possible la DTPJJ pour l'élaboration d'un projet d'insertion et d'orientation des jeunes aux profils les plus problématiques accueillis au CEF	CEF de Sainte-Méhould

Fiche 4 : La santé

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	<p>Renforcer la coordination entre les acteurs de terrain, dans le cadre d'une politique volontariste interministérielle, afin que les CEF deviennent des sites pilotes en matière de lutte contre la consommation de cannabis</p> <p>Expliciter, dans le cahier des charges, les directives interministérielles de lutte contre la consommation de cannabis et indiquer les modalités concrètes de leur mise en œuvre en coordination avec les acteurs de terrain ; faire apparaître dans le protocole de gestion des incidents type, annexé au cahier des charges, les modalités d'action qui en relèvent</p> <p>Fixer pour le secteur public un effectif cible à 27 ETP incluant trois cadres de direction et 1 ETP de psychologue ; y ajouter systématiquement environ 1,40 ETP de professionnels de santé, à savoir 1 ETP d'infirmier et par exemple, 0,20 de médecin généraliste et 0,20 ETP de psychiatre, « au lieu de développer des CEF spécifiquement renforcés en santé mentale » ; utiliser cette référence dans les discussions budgétaires annuelles visant à déterminer la dotation globale des établissements du secteur associatif habilité</p> <p>Intensifier la collaboration Santé/Justice aux niveaux territoriaux pertinents</p>	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	<p>Intégrer les CEF dans un réseau de soins organisé :</p> <p>Constatant que les CEF, même renforcés en professionnels spécialisés en santé mentale, ne peuvent pas être assimilés à des structures de soins, le Contrôleur général recommande la signature systématique de conventions tripartites (PJJ - associations - inter-secteurs de psychiatrie infanto-juvénile) organisant un véritable réseau de soins permettant une prise en charge alliant accueil en CEF et soins thérapeutiques. Ces soins doivent être accessibles aux adolescents présentant des troubles psychiatriques caractérisés mais aussi à ceux, qui, du fait de leurs souffrances psychiques, nécessitent un accompagnement soutenu. L'accès aux soins qui leur est garanti par la convention internationale des droits de l'enfant doit être effectif</p>	
CGLPL courrier au GDS 18 novembre 2014	<p>Prévoir une formation suffisante des personnels aux problématiques de santé mentale</p>	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Permettre aux jeunes de fumer est à la fois une facilité et un moyen de pression. La direction du CEF doit faire respecter la réglementation en la matière et interdire purement et simplement l'usage du tabac pour tous les mineurs	CEF de Lusigny – sur-Barse
	La gestion du tabac fait l'objet d'un traitement différent selon les éducateurs ; elle est utilisée comme sanction disciplinaires pour certains. Cette différence de pratique nuit à la cohésion de l'équipe mais aussi à la compréhension de la règle par les mineurs	CEF de Nîmes
	Il est par contre regrettable que l'infirmerie ne tienne pas un décompte du nombre de visites reçues ni des quantités de médicaments délivrées	
	Le CEF doit respecter l'interdiction de l'usage du tabac par les mineurs. Le cas échéant, des patchs doivent pouvoir être proposés par l'infirmière	CEF de Saint-Jean La Buissière
	Il est regrettable qu'aucune convention n'ait pu être conclue avec le secteur psychiatrique pour prendre davantage en compte les difficultés psychiques de certains mineurs	
	Afin de respecter le secret médical, l'armoire du local infirmier où sont entreposés les piluliers et les dossiers médicaux des jeunes filles doit impérativement fermer à clef ; elle doit être maintenue fermée à clef et accessible aux seuls soignants	CEF de Doudeville
	Le CEF a été désigné pour mener une prise en charge en santé mentale des mineurs, renforcée par l'attribution de moyens supplémentaires. Le financement d'un poste de psychologue est appréciable mais pas suffisant si d'autres réponses de soins ne peuvent être mobilisées telle qu'une présence hebdomadaire d'une infirmière. Il devrait être analysé, en amont de la décision de spécialisation d'un CEF en santé mentale, l'offre de soins en pédopsychiatrie existante : l'hôpital de Samur-en-Auxois se trouve éloigné du CEF de 50 kms, ce qui réduit l'instauration d'un partenariat efficace ; d'autre part une salle pour l'infirmerie devra être mise en place	CEF de Châtillon-sur-Seine
	Il devrait être privilégié pour le mineur l'affiliation au régime de sécurité social de ses parents en tant qu'ayant droit plutôt qu'une ouverture de droits à la CMU	CEF de Châtillon-sur-Seine
	Faire respecter l'interdiction de fumer dans l'enceinte de l'établissement aux adultes et aux mineurs et mettre à leur disposition un programme de soutien au sevrage tabagique	CEF de Savigny-sur-Orge
	Exercer, par le biais de l'infirmière, un contrôle régulier des dossiers administratifs et des classeurs des jeunes afin d'en retirer les documents soumis au secret médical ou, le cas échéant, de les mettre sous enveloppe cachetée	
Elaborer ou réviser les protocoles santé et insertion		

Source	Recommandations	Lieu
IPJJ	Déterminer, par le biais du projet de service, une politique de santé conforme notamment à la spécificité « santé mentale » de l'établissement et intégrer le rôle et la place de l'infirmière au-delà des questions strictement médicales	
Rapports d'inspection 2013 et 2014	Faire appliquer l'interdiction légale de fumer dans l'enceinte du CEF par les mineurs comme par les professionnels. Accompagner cette interdiction par la mise en place d'un plan de sevrage pour tous ceux qui en sont demandeurs	CEF d'Angoulême
	Mettre en place une organisation des soins qui garantisse l'intervention de professionnels de santé pour l'administration des traitements médicaux des mineurs	
	Remplir systématiquement les RIS. Ne laisser aucun document relevant du secret médical dans les dossiers éducatifs des mineurs. Conserver ces éléments dans un espace dédié sous enveloppe cachetée	CEF de Gévezé
	Développer, en lien avec la DT et la DIR, les relations avec la psychiatrie de secteur et les partenaires extérieurs, pour établir une cartographie des ressources incluant le secteur public hospitalier, la maison des adolescents, d'éventuels médecins libéraux et les associations de prévention. Institutionnaliser des liens avec ces interlocuteurs	CEF de Sainte-Ménehould
	Revoir le projet de service dans sa déclinaison santé mentale, en réinterrogeant le dimensionnement de l'équipe de santé et les objectifs poursuivis dans le cadre de la prise en charge, de manière à éviter un glissement de mission et une perte de sens au niveau de l'action éducative conduite. Travailler plus particulièrement le décroisement entre les équipes de soins et éducatives.	CEF de Sainte-Ménehould

Fiche 5 : Les droits fondamentaux
--

Source	Recommandations	Lieu
IGSJ – IPJJ – IGAS Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants Janvier 2013	<p>Mieux définir, par un cadre normatif adapté, l'exercice des droits fondamentaux des mineurs : en matière de fouilles, et de régimes alimentaires conciliant le respect du principe de laïcité et de certaines prescriptions religieuses</p>	
CGLPL Rapports d'activité 2012 et 2013	<p>Le ministre devrait rappeler par voie de circulaire que le mineur, placé en CEF demeure titulaire de droit dont il est essentiel qu'il ait connaissance. Ainsi la situation juridique du mineur doit faire l'objet d'explications plus approfondies par l'un des membres du CEF ; elles doivent être fournies tant au mineur qu'à ses parents ; une information relative au Défenseur des droits et au CGLPL devrait systématiquement être portée à la connaissance des mineurs accueillis et de leurs parents.</p> <p>Il conviendrait de s'assurer que le mineur signe lui-même toute notification qui lui est adressée par une juridiction ou autorité, afin qu'il soit mis en mesure d'exercer ses droits dans leur plénitude. Tout éducateur doit bénéficier d'une initiation juridique pour être en état de remplir totalement sa mission auprès des mineurs (rapport annuel du CGLPL 2012 rendu public le 25/02/2013)</p>	
	<p>Le ministre de la justice devrait édicter un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les CEF (barème indicatif de sanctions, contacts famille, ...)</p>	
CGLPL	<p>Le travail avec les familles, qui peuvent être elles-mêmes en situation difficile, est indissociable de l'action éducative sur leurs enfants</p>	
	<p>Le CGLPL souhaiterait que toute violence, même légère, d'adulte à l'encontre d'un mineur soit porté systématiquement à la connaissance des parquets : cette violence, prohibée par la loi et par la CIDE, ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression</p>	

Source	Recommandations	Lieu
Rapports d'activité 2012 et 2013	Corollairement, les enfants doivent être prémunis par les adultes de la violence, de la peur, des conduites contraires à la santé et au bien-être	
	Le CGLPL recommande que des repas répondant aux règles confessionnelles des personnes privées de liberté soient confectionnés ou distribués	
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	La charte des droits et libertés de la personne accueillie devrait être affichée dans l'établissement	
	Il est important d'améliorer la traçabilité du projet éducatif de chaque mineur : bien que prévu par le code de l'action sociale et des familles, le document individuel de prise en charge (DPIC) est absent des dossiers. Loin de n'être qu'un exercice formel, ce document doit permettre aux parents d'exercer leur droit d'être consultés sur le projet éducatif élaboré pour leur enfant ; l'effort de synthèse et l'actualisation régulière qu'il nécessite, participent également de la professionnalisation de la prise en charge	CEF d'Allonnes
	L'accueil du mineur est fait dans de bonnes conditions : le livret d'accueil est adapté au mineur en lui fournissant les renseignements sur ses droits et le fonctionnement du centre	
	L'aide financière apportée aux familles, en difficulté de ressources, pour visiter leur enfant est une action appréciable	CEF de Châtillon-sur-Seine
	La lecture des courriers et l'écoute des conversations téléphoniques peuvent se révéler nécessaires ; elles ne peuvent pas toutefois, être systématiques en particulier pour des mineurs proches de la majorité qui nécessitent, dans leur prise en charge éducative, un respect de leur intimité	
Rapports de contrôle 2013 et 2014	Une chambre, prévue initialement pour l'hébergement de nuit des familles, n'est finalement que peu utilisée ; cela est d'autant plus regrettable que compte tenu du lieu d'implantation du CEF et de sa vocation à accueillir des jeunes filles provenant de tout le territoire national, les familles sont dans les faits peu nombreuses à venir : elles doivent prévoir souvent de passer une nuit dans les environs ce qui représente pour elles un coût trop important	CEF de Doudeville
	La restriction des contacts avec la famille ne devrait en aucun cas être utilisée comme une sanction. Des sanctions "occultes" sont aussi pratiquées : privation totale ou partielle de tabac, pressions exercées sur les jeunes concernant l'octroi de permissions de sorties, "mises à l'écart". Il convient de mettre fin à ces pratiques	CEF de Saint-Jean La Bruyère
	Une circulaire ministérielle doit impérativement réglementer le régime des fouilles réalisées dans les CEF : fouilles des locaux communs, des chambres, fouilles par palpation et fouilles intégrales	CEF de

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	Le contrôle de la correspondance dans les CEF doit être réglementé, a minima par voie de circulaire. Il en va de même de l'écoute des conversations téléphoniques	Lusigny-sur-Orge
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Afficher la charte des droits et des libertés de la personne accueillie	CEF de Sainte-Gauburge
	Actualiser le livret d'accueil et le rendre lisible aux adolescents	
	La question des repas halal dans les établissements d'hébergement doit être revue par l'administration centrale de la PJJ pour harmoniser les pratiques. Dans cette attente, le menu principal proposé aux adolescents confiés au CEF doit rester neutre sur le plan de la religion, sans exclure systématiquement la viande de porc. Un plat de substitution doit être proposé pour les mineurs qui pratiquent un culte religieux prohibant la viande de porc ou comportant d'autres interdits concernant la consommation d'aliments ; l'association gestionnaire et la direction du CEF doivent expliquer clairement en interne que les pratiques alimentaires des professionnels sont obligatoirement neutres dès lors qu'elles se situent dans le cadre de l'exercice professionnel	
	Mieux définir par un cadre normatif adapté l'exercice des droits fondamentaux des mineurs en matière de régime alimentaire et plus largement pour l'exercice d'un culte de manière à concilier le respect des principes de neutralité et de laïcité avec certaines prescriptions religieuses	CEF de Savigny-sur-Orge
	Intégrer dans le document sur les fouilles les analyses de la mission prohibant toute intrusion dans l'intimité des mineurs et le soumettre pour avis à la direction territoriale et à la juridiction	CEF de Gévezé

Fiche 6 : La discipline et les incidents

Source	Recommandations	Lieu
<p>IGSJ – IPJJ – IGAS</p> <p>Rapport de la mission sur l'évaluation des CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants</p> <p>Janvier 2013</p>	<p>Annexer au cahier des charges un modèle-type de protocole de gestion des incidents</p>	
<p>CGLPL</p> <p>Rapports d'activité 2012 et 2013</p>	<p>Le ministre de la justice devrait édicter un cadre normatif général, qui pourrait prendre la forme d'un décret, portant sur les règles disciplinaires dans les centres éducatifs fermés. Dans un souci d'équité envers les mineurs et de cohérence entre adultes, les professionnels devraient pouvoir se référer à un barème indicatif de sanctions sous réserve de pouvoir individualiser celles-ci. Ce cadre normatif exclurait des sanctions : d'une part les restrictions ou l'interdiction des contacts avec la famille, quels qu'en soient les motifs, comme le recommandent les Règles de la Havane (résolutions des Nations Unis) ; et d'autre part, la gestion du tabac à des fins disciplinaires</p> <p>La formation des personnels doit porter en priorité sur les manières d'être des adolescents et du dialogue à avoir avec eux. Elle doit enseigner la manière de parler avec eux, de les encourager à l'expression, de s'y opposer lorsque c'est nécessaire. Elle doit affirmer la nécessité de la sérénité et du sang-froid. Elle doit informer sur l'interprétation à donner aux comportements et la manière d'y répondre. Elle doit bannir toute violence et apprendre les techniques utilisables, en cas de nécessité, de contention</p> <p>De manière générale, le Contrôleur général souhaiterait que toute violence - même légère - d'adulte à l'encontre d'un mineur soit porté systématiquement à la connaissance des parquets ; cette violence, prohibée par la loi et par la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 (article 19), ne pouvant d'aucune manière constituer la réponse à une transgression</p> <p>Des relations formalisées doivent aussi s'établir avec les services de police, et de gendarmerie, pour prévoir les règlements de toutes les formes d'infraction, d'une part, et de fugues d'enfants, d'autre part</p>	

Source	Recommandations	Lieu
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	La restriction des contacts avec la famille ne devrait en aucun cas être utilisée comme une sanction. Des sanctions "occultes" sont aussi pratiquées : privation totale ou partielle de tabac, pression exercées sur les jeunes concernant l'octroi de permissions de sorties, "mises à l'écart". il convient de mettre fin à ces pratiques	CEF de Saint-Jean La Buisnière
	Un protocole devrait être élaboré entre la direction du CEF, le parquet, la DTPJJ et la gendarmerie afin de définir les modalités de traitement des incidents ; il paraît également important qu'une traçabilité de tous les incidents soit consignée dans un registre ouvert à cet effet	CEF de Sainte-Gauburge
	La gestion de la discipline au sein du CEF doit être revisitée. Outre le tabac toujours utilisé comme moyen de gestion disciplinaire, le permis à point est dans le fonctionnement du centre, un élément déterminant dans la gestion disciplinaire des jeunes. Une harmonisation des pratiques professionnelles est nécessaire	CEF de Lusigny-sur-Barse
	Le protocole élaboré entre le CEF avec le parquet de Dijon et la gendarmerie pour le traitement des incidents s'inscrit dans une bonne pratique ; il est toutefois important d'avoir une traçabilité de tous les incidents en les consignants sur un registre, ouvert à cet effet	CEF de Nîmes
	Il est apparu que de nombreux éducateurs réglaient les infractions aux règles par des retraits d'argent, préférant utiliser ce "moyen de pression" au détriment d'une relation éducative. Cette dérive ne peut pas être tolérée au motif que les jeunes seraient difficiles, ou que des éducateurs seraient affectés en remplacement	CEF de Doudeville
	La gestion du tabac fait l'objet d'un traitement différent selon les éducateurs; elle est utilisée comme sanction disciplinaires pour certains. Cette différence de pratique nuit à la cohésion de l'équipe mais aussi à la compréhension de la règle par les mineurs	CEF de Doudeville
CGLPL Rapports de contrôle 2013 et 2014	<p>Le recours à la contention pour un mineur doit rester exceptionnel et respecter une procédure écrite, connue de tous les professionnels pouvant y recourir. Un registre spécifique doit être ouvert au fin d'indiquer la date où elle a été pratiquée et le motif. La formation sur la technique de la contention dispensée aux éducateurs doit recueillir un agrément national de la DPJJ</p> <p>Il est regrettable qu'il ne soit tenu aucun document permettant d'assurer la traçabilité des incidents et des fugues qui ont pu intervenir au sein du centre</p>	CEF de Châtillon-sur-Seine
	Conduire une réflexion sur la nature et la fréquence des incidents à partir des constats de l'inspection en créant un outil de repérage, de qualification et de suivi du traitement fait aux incidents	CEF de Bures-sur-Yvette
	Veiller au déroulement de réunions régulières (à titre indicatif et dans un premier temps, trimestrielles) avec les services de police locaux	

Source	Recommandations	Lieu
IPJJ Rapports d'inspection 2013 et 2014	Veiller, en lien avec les services judiciaires locaux et avec les services de police locaux à la tenue d'un tableau de suivi mensuel du « Protocole relatif au placement des mineurs au CEF de Bures-sur-Yvette » pour connaître le nombre, la nature, et le traitement des infractions pénales commises à l'intérieur, aux abords ou dans les environs du CEF, par ou à l'encontre des mineurs ou des personnels	
	Investir le répertoire des incidents du CEF comme un outil d'évaluation interne des pratiques et transmettre les notes d'incidents au bureau K1 sans restriction ; ces outils doivent faire l'objet d'une exploitation spécifique et régulière	CEF de Savigny-sur-Orge
	Engager un travail en équipe pour élaborer un référentiel commun compris par les personnels, portant sur une échelle des réponses en fonction des types d'incidents et sur la rédaction des notes d'incidents	
	Signaler au magistrat prescripteur tout incident significatif ou répété, causé par un mineur, à travers la remontée d'une note d'incident rédigée pour constituer un outil d'aide à la décision, donc mentionnant l'ensemble des informations détenues par l'établissement, y compris celles plus générales intéressant le fonctionnement de la structure, utiles pour appréhender les conditions de la prise en charge	
	Réaliser une évaluation actualisée de la mise en œuvre du protocole dans le cadre du COPIL, au plan procédural et qualitatif, afin de permettre un traitement harmonisé des incidents et des réponses apportées	CEF de Sainte-Gauburge
	Poursuivre la réflexion sur l'utilité et les bénéfices du permis à point	
	Travailler et valider en réunion d'équipe un document cadre sur les modalités et objectifs des entretiens de recadrage	CEF de Gévezé
	Poursuivre le travail sur le protocole de gestion des incidents en y associant la juridiction afin de préciser notamment ce qui peut relever d'un traitement interne au CEF et ce qui doit être porté à la connaissance des autorités compétentes	
Etablir un protocole des modes d'intervention applicables par les éducateurs confrontés à un mineur en crise, excluant toute contention prolongée et, en cas de nécessité, privilégiant le recours aux services extérieurs spécialisés	CEF de Sainte-Ménéould	

Annexe 3. Liste des personnes rencontrées
--

Ministère de la justice**Cabinet de la garde des sceaux**

M. Eric MARTIN, conseiller

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Catherine SULTAN, directrice

M. Hugues TRANCHANT, directeur adjoint

Mme Anne-Sylvie SOUDOPLATOFF, sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation (SMPJE)

Mme Frédérique BOTELLA, adjointe à la sous-directrice (SMPJE)

M. Vincent HUBAULT, chef du service de l'audit central national

Mme Virginie KALIFA, chef du bureau des partenaires institutionnels et des territoires

Mme Anne-Claire HOURTANE, chef de section au bureau de la législation et des affaires juridiques

Mme Valentine FOURNIER, chef de section au bureau des méthodes et de l'action éducative

Mme Danielle FORGEOT, infirmière

M. Dominique VARRY, sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens (SDPOM)

M. Ludovic FOURCROY, adjoint au sous-directeur (SDPOM)

M. Jean MACABIES, chef du bureau des systèmes d'information

M. Vincent COULON, chef de section sécurité réseau

M. Christophe DEAL, sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales (SDRHRS)

M. André RONZEL, adjoint au sous-directeur (SDRHRS)

M. Jean-Marc FAYOLLE, chargé de mission à la sous-direction SDRHRS

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Ile-de-France / Outre-mer

M. Eloy DORADO, directeur interrégional

M. Jean MENJON, directeur interrégional adjoint

M. Stéphane RICHARD, directeur des ressources humaines

M. Jean-François ANGELI, responsable aux affaires générales

Mme Mireille HIGINNEN, directrice territoriale de la PJJ de Seine Saint Denis (93)

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Grand-Nord

M. Christian BASTIEN, directeur interrégional

M. Michel COURTEIX, directeur territorial de la PJJ du Pas-de-Calais (62)

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Centre-Est

M. Claude SLODZIAN, directeur interrégional adjoint

M. Bernard POITAU, directeur territorial de la PJJ de la Loire (42)

Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse Grand-Centre

Mme Mireille STISSI, directrice interrégionale

Mme Sylvie RIVERON, directrice territoriale de la PJJ de la Marne (51)

Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse

Mme Rosemonde DOIGNIES, directrice générale

Mme Marie DEMON, responsable pédagogique

M. Akli BERKAOUI, directeur du service formation et coopération internationale

Ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes**Cabinet du secrétariat d'Etat chargé de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie**

M. Etienne CHAMPION, directeur de cabinet

Mme Anne DEVREESE, chargée de mission

Direction générale de la cohésion sociale

Me Isabelle GRIMAUULT, sous-directrice de l'enfance et de la famille, Direction générale de la cohésion sociale

Mr Jean-François HATTE, chef du bureau de la protection de l'enfance et de l'adolescence

Direction générale de l'organisation des soins

Mme Chantal VULDY, bureau E4 « Prises en charge post aigües, pathologies chroniques, santé mentale »

Direction générale de la santé

Docteure Odile KREMP, chargée du dossier « santé des jeunes », Sous-direction MC « Promotion de la santé et prévention des maladies chroniques

M. Patrick AMBROISE, chef du bureau « Santé des populations » MC1

M. Sébastien DELBES, bureau « Santé mentale » MC4

Direction générale de l'Agence régionale de santé (ARS) Nord-Pas-de-Calais

M. Olivier ROVERE, conseiller DSPE

Docteur Christian LAHOUTE, médecin inspecteur de santé publique, conseiller santé

Docteure Isabelle LOENS, médecin inspecteur de santé publique, conseillère sortie des personnes détenues

Direction générale de l'ARS Champagne-Ardenne et direction territoriale de l'ARS de la Marne

M. Thierry ALIBERT, directeur territorial

Mme Charlotte GRENIER, cheffe de service Action territoriale, DT ARS

Mme Angélique SCHENA, chargée de mission « jeunes », DG ARS

Direction territoriale de l'ARS de la Loire

M. Marc MAISONNY, directeur territorial

Docteure Renée COUINEAU, médecin inspecteur de santé publique, responsable de la cellule prévention et promotion de la santé

Ministère de l'éducation nationale**Direction générale de l'enseignement scolaire**

M. Roger VRAND, sous-directeur de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives

M. Marc BABLET, chef du bureau de l'éducation prioritaire et des dispositifs d'accompagnement

Personnalités extérieures

Mme Adeline HAZAN, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté

M. André FERRAGNE, secrétaire général de la CGLPL

Mme Dominique LEGRAND, contrôleure

Mme Marie-José MARAND-MICHON, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Mme Christina RINALDIS, association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

MILDECA

Mme Danièle JOURDAIN MENNINGER, présidente

Mme Katia DUBREUIL, chargée de mission justice

Mme Ruth GOZLAN, chargée de mission santé

CNAPE

M. Daniel CADOUX, président

Mme Fabienne QUIRIAU, directrice générale

Mme Audrey PALLEZ, conseillère technique chargée de la justice des mineurs

UNIOPSS

Mme Samia DARANI, conseillère technique, responsable du pôle enfance, jeunesse, familles

M. Jean-Pierre ROSENCZVEIG, magistrat honoraire

Liste des CEF visités**CEF d'Épinay-sur-Seine (93) 13-16 ans****Secteur public**

Mme Stéphanie GAONAC'H, directrice du CEF

Mme Francine TRESOR, responsable d'unité éducative

M. Clément REVEILLARD, psychologue

Mme Sophie BALIAS, infirmière

M. Abdesamade RAMI, éducateur

Mme Marine ROUAS, éducatrice

M. Sophian KASMI, éducateur

M. Hakim BEN MESSAOUD, éducateur

M. Gervais KIBINZA, éducateur

M. Riad DERBAL, professeur technique

M. Jean-Luc PATEAU, enseignant

Mme Samia ZOUARN, adjoint administratif

M. Laurent RICHARD, adjoint technique

Mme Johana CELCAL, adjoint technique, cuisinière

CEF de Sainte-Ménehould (51) 14-17 ans**Secteur associatif habilité**

M. Lahlou IHADDADEN, directeur

Mme Nelly ROCQUET, chef de service éducatif

M. Gaëtan BIYA, éducateur

M. Guillaume BUTIN, éducateur

Mme Charlotte SENEUZE, éducatrice

M. Francis MICHELET, éducateur technique

M. Valéry WIELAND, psychologue

Mme Sabine MAIGRET, infirmière

M. Franck HERBIN, cuisinier
 Mme Catherine CHEBANOVITCH, secrétaire administratif
 M. Jean-Michel PREAU, superviseur

Association de sauvegarde et d'action éducative de la Marne

M. Jean Claude AUBERT, président
 M. Jules GONZALEZ, vice-président
 M. Philippe COLAUTTI, directeur général

CEF de Liévin (62) 13-16 ans

Secteur public

M. Hamady CAMARA, directeur
 Mme Marie-Pierre TILLOY, responsable d'unité éducative
 Mme Mimouna LEMAIRE, éducatrice
 Mme Yaconte MOUSSA, éducatrice
 M. Yann MADRY, éducateur
 M. Régis FLEURANT, enseignant
 M. Francis BERQUIER, adjoint technique
 M. Rémi COISNE, psychologue
 Mme Anne-Sophie COROYETTE, psychologue stagiaire
 Mme Laure DOGNIAU, infirmière
 Mme Isabelle VIEIRA DA SILVA, secrétaire
 Mme Nathalie KRASNOWOLSKI, cuisinière
 Mme Anne-Marie BOIS, cuisinière

CEF de La plaine-du-Forez (42) 13-16 ans

Secteur associatif habilité

Mme Elodie VIVAT, directrice
 M. Sami ANIS, chef de service
 M. Djillali LARBAOUI, chef de service
 Mme Mélanie MUR, psychologue
 Mme Marie FAYET, psychologue
 Mme Catherine Marcel, infirmière
 M. Kamel CHAOUFI, éducateur
 M. Michel PAMUK, éducateur
 M. Guillaume TOURIER, éducateur
 Mme Mélissa TRAORE, éducatrice
 M. Maxime MAISONNETTE, éducateur
 M. Brahim TAGBALOUT, éducateur
 Mme Jocelyne RICHARD, maîtresse de maison
 M. Pierre NEYRET, enseignant

Association Prado-Rhône-Alpes

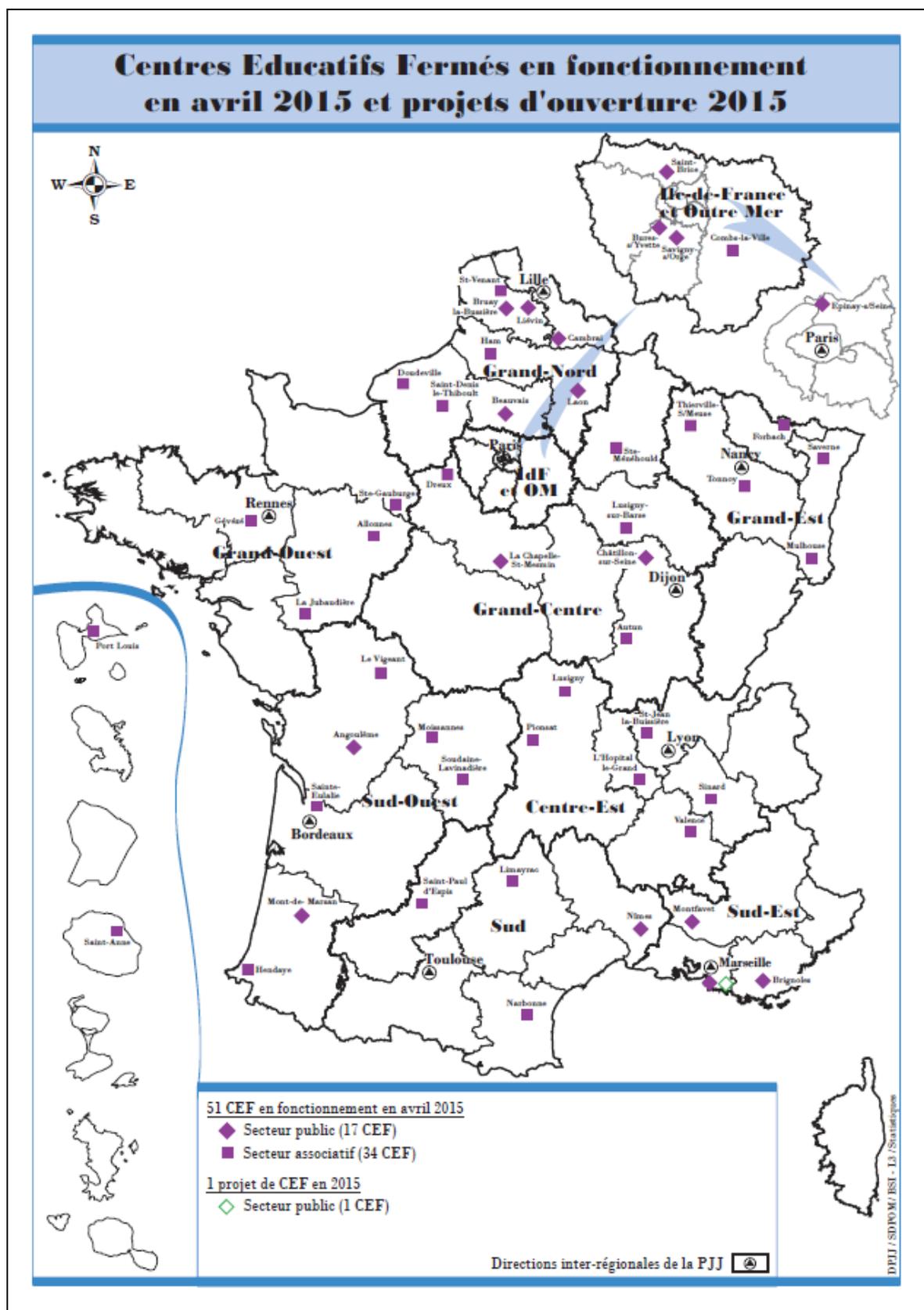
M. Lionel BELKHIRAT, directeur général
 M. Thibault MONNIER, directeur du pôle PJJ

Annexe 4. Liste des sigles

ANESM	Agence nationale d'évaluation sociale et médico-sociale
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATE	Agent technique d'éducation
BOP	Budget opérationnel de programme
CA	Cour d'appel
CAFDES	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement social ou de service d'intervention sociale
CAFERUIS	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsabilité d'unité d'intervention sociale
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CEF	Centre éducatif fermé
CER	Centre éducatif renforcé
CFG	Certificat de formation générale
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CMP	Centre médico-psychologique
CNAPE	Convention nationale des associations de protection de l'enfant
COFIL	Comité de pilotage
CSAPA	Centres de soins d'accompagnement et de prévention en addictologie
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGS	Direction générale de la santé
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DIPC	Dossier individuel de prise en charge
DIR PJJ	Direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse
DPEA	Direction des politiques éducatives et de l'audit
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DT PJJ	Direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse
EDEC	Engagement de développement de l'emploi et des compétences
ENPJJ	École nationale de protection judiciaire de la jeunesse
EPE	Établissement de placement éducatif
EPEI	Établissement de placement éducatif et d'insertion
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs

ETP(T)	Équivalent temps plein (travaillé)
FIJAIS	Fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes
G@ME	Gestion de l'activité et des mesures éducatives
GPEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
INED	Institut national de l'enfance en danger
IPJJ	Inspection de la protection judiciaire de la jeunesse
IRTS	Institut régional de travail social
ITEP	Institut thérapeutique éducatif et pédagogique
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MILDECA	Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (anciennement MILDT)
OFDT	Observatoire français des drogues et des toxicomanies
ONED	Observatoire national de l'enfance en danger (deviendrait Observatoire national de la protection de l'enfance dans la proposition de loi protection de l'enfance)
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PTF	Pôle territorial de formation
QM	Quartier mineurs (d'une maison d'arrêt)
RAPT	Responsable de l'appui au pilotage territorial
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPI	Responsable des politiques institutionnelles
RUE	Responsable d'unité éducative
SACN	Service d'audit central national
SAH	Secteur associatif habilité
SDHRS	Sous-direction des ressources humaines et des relations sociales
SDK et SMPJE	Sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation
SDPOM	Sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens ;
SP	Secteur public
TGI	Tribunal de grande instance
UEAJ	Unité éducative d'activités de jour
UEAT	Unité éducative auprès du tribunal
UEHC	Unité éducative d'hébergement collectif
UEHD	Unité éducative d'hébergement diversifié
UNASEA	Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence

Annexe 5. Annexe de la fiche n° 1 sur le pilotage, le contrôle et l'évaluation : carte d'implantation géographique des CEF



Annexe 6. Annexe de la fiche n° 2 sur les ressources humaines : montant annuel des indemnités versées au personnel de la PJJ affecté en hébergement et vœux d'affectation des éducateurs, promotion 2014-2016

Montant annuel des indemnités versées au personnel de la PJJ affecté en hébergement

Grade/emploi	CEF	EPE-UEHC	EPE-UEHD
RUE	10 740,00	10 740,00	9 540,00
CSE (hors RUE)	8 302,74	6 842,74	5 342,74
Educateur	8 302,74	6 842,74	5 342,74
Professeur technique	6 355,00	4 940,00	3 860,00
Psychologue	6 860,00	5 445,00	4 365,00

Source : DPJJ

Vœux d'affectation des éducateurs, promotion 2014-2016

Structure	1 ^{er} choix	2e choix	3e choix	4e choix
Hébergement	21	24	9	9
Milieu ouvert	20	18	7	18
EPM	6	8	29	20
CEF	16	13	18	16
Total	63	63	63	63

Source : DPJJ/ENPJJ

Annexe 7. Annexe de la fiche n° 4 sur la santé : exemples de conventions relatives à la santé signées dans les territoires visités par la mission

Signataire	Objet	Date/durée
Ile de France/ DT 93/ CEF Epinay		
DT ARS 93/Comité départemental d'éducation à la santé	Intervient en CEF sur la nutrition, promotion de l'activité physique	
DT ARS 93/ association Je Tu Il	Formation des professionnels du CEF sur la vie sexuelle et affective	Début 2013
DT ARS 93/ Association Croix blanche	Prévention « estime de soi » Intervention en CEF	
Pédopsychiatre hospitalier/ CEF	Intervention du pédopsychiatre dans le cadre d'accompagnement d'équipe de professionnels du CEF, acquisition d'outils et méthodes, une fois par mois	11 février 2014
DIR Grand Centre/DT Champagne Ardennes/ CEF de Ste Ménehould, (renfort en santé mentale)		
Accord EPSMM Chalon / CEF	Intervention d'1/4 ETP psychiatre en CEF	4 août 2014 En refonte
Convention DT ARS 51/ UDAF	Intervention en CEF sur les liens familiaux	
DIR Grand Nord/DT 62/CEF de Liévin (CEF renfort en santé mentale)		
DT62/CH Lens	Un temps infirmier PJJ partagé entre la PJJ et l'hôpital et un temps de pédopsychiatrie affecté en CEF : les jeunes accèdent aux activités du CATTTP ou du CMP relevant du CH Interventions de professionnels de santé, psychologues et éducateurs du CH en CEF	8 juillet 2008 Réévaluation après 5 ans
CEF / Centre de planification de Lens	Education à la vie sexuelle et affective	28 juillet 2011
CEF / URSAVS	Prise en charge d'adolescents ayant commis des faits de nature sexuelle : formation des professionnels, rencontre et évaluation de l'adolescent et avec la famille	29 juillet 2011
DIR Centre Est/ DT 42/CEF de La plaine du Forez (renfort en santé mentale)		
DT 42/CH de Montbrison/ association Le Prado gestionnaire du CEF	Soins psychiatriques ambulatoires au Centre d'accueil thérapeutique à temps partiel du CH, par un pédopsychiatre. Actions de formation croisées pour les personnels éducatifs et de santé en CEF	30 novembre 2012 Reconduit annuellement
DT42/CHU St Etienne	Sollicitation des services d'urgence de l'hôpital nord de Saint-Etienne pour hospitalisation d'adolescents en CEF ou autre établissement PJJ, en crise violente, maximum huit jours, actions de développement de la connaissance, échange de stagiaires	19 mars 2013 reconduit annuellement
DT ARS 42 et Mouvement français du planning familial	Interventions en CEF et en CER sur la sexualité	

Source : mission