

DIRECTION DE LA
PROTECTION
JUDICIAIRE DE LA
JEUNESSE

L'ambition d'éducation comme ligne de force

Projet stratégique national 3
2012 - 2014

M A R S 2 0 1 2



Sommaire

Une ambition, un contexte, un cap, des actions	1
JEAN-LOUIS DAUMAS, DIRECTEUR DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	
1. L'ambition d'éducation comme ligne de force	3
NOTE DE PRÉSENTATION	
2. Objectifs et contenu du projet	4
■ Ambition / enjeux / axes thématiques	4
■ Les axes cœur de mission	5
■ Les axes soutien à la poursuite des réformes : les méthodes et les ressources	7
■ L'organisation territoriale de la DPJJ	9
■ L'arborescence détaillée du PSN 3	10
3. La déclinaison opérationnelle par axe thématique	12
■ Asseoir le territoire comme cadre adapté à la conduite des réformes et soutien à l'organisation des parcours des mineurs	12
■ Consolider la démarche d'adaptation professionnelle et valoriser les pratiques	14
■ Garantir un management et un pilotage soutien à la conduite des missions	17
■ Développer une politique de GRH au service des missions et des pratiques professionnelles	19

Une ambition, un contexte, un cap, des actions



PAR JEAN-LOUIS DAUMAS,
DIRECTEUR DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Plus que jamais il est essentiel pour la PJJ de définir son cap et de savoir adapter son action aux évolutions du contexte.

Son cap ? Il s'inscrit de 2012 à 2014 dans les quatre axes du troisième projet stratégique national de son histoire et dans un moment particulier de maîtrise accrue des dépenses, de réduction des déficits publics.

Nous avons décidé que nos efforts porteront sur :

- la politique territoriale et la coordination des acteurs,
- l'action d'éducation et d'investigation,
- le management et le pilotage,
- les ressources humaines et la formation.

En prenant appui sur le pré-bilan du précédent projet stratégique national, nous avons élaboré ce projet de manière participative, pendant un an, avec l'ensemble des cadres dans les collèges de direction inter-régionaux et territoriaux, de l'ENPJJ, des sous-directions de l'administration centrale, en séminaire national et lors de la journée de rencontre des directeurs de service. Les avis des organisations syndicales, des magistrats et des fédérations associatives ont été recueillis.

Je voudrais en premier lieu vous remercier de votre investissement à le construire, vous qui allez le mettre en œuvre, dans le programme stratégique en DIR, dans le déploiement de vos projets territoriaux et projets de service.

La PJJ est une administration d'Etat dont la mission et les efforts d'adaptation, notamment depuis l'avis positif en 2006 de la Cour des comptes, sont mieux connus et reconnus au travers de la visibilité de son activité. La culture du résultat y est maintenant installée, dans le souci de contribuer à la qualité de la mission de prise en charge des mineurs en difficulté. Elle doit maintenant s'ancrer dans la durée pour donner son plein effet sur l'efficacité et l'efficience de notre action vis-à-vis des usagers.

Ce troisième PSN prolonge l'effort initié en 2004 de doter la PJJ d'un programme d'actions prioritaires dont la mise en œuvre, balisée dans le temps, peut être mesurée.

Le PSN 2 était porteur d'un dessein d'amélioration des pratiques dont la cohérence doit encore, vous l'avez souligné, faire l'objet d'une appropriation à tous les niveaux et sur tout le territoire.

Les réformes organisationnelles qui l'ont soutenu doivent maintenant, dans la durée du PSN 2012-2014, donner leur plein effet en termes d'optimisation des procédures et de professionnalisation des équipes.

La DPJJ entend jouer son rôle de coordonnatrice de la justice des mineurs et je sais que notre projet peut s'appuyer sur la conviction de tous ses acteurs opérationnels, des échelons hiérarchiques à l'ensemble des éducateurs, pour réussir ce qui est pratiquement de l'ordre d'une refondation de l'ensemble des méthodes éducatives et professionnelles.

Afin que la justice des mineurs soit plus lisible, plus rapide et plus proche des besoins des usagers et des attentes des citoyens, le PSN 2012-2014 choisit de :

- donner le temps nécessaire pour porter à maturité les réformes engagées lors du précédent PSN ;
- poursuivre les adaptations qualitatives de l'organisation et des méthodes de travail dont celles issues des votes récents du Parlement.

Enfin, je suis attaché à ce que l'amélioration de la qualité, inscrite en permanence dans les objectifs des réformes menées, soit opérationnelle.

Dans le bilan partagé du PSN 2, nous avons pris acte ensemble que nous aurions à la fois à mesurer les résultats et l'impact qualité.

Il ne suffit pas en effet, de dire ce qu'on fait et de vérifier qu'on l'a fait, il faut aussi mesurer les résultats concrets obtenus à partir des actions menées.


C'est pourquoi nous avons pris le parti, non pas de déclarer que le PSN 3 allait être un PSN qualité, mais de nous engager à poursuivre la démarche initiée dans le temps du précédent PSN et de l'objectiver.

C'est ensemble, service central et services déconcentrés que nous allons maintenir la réputation d'excellence que nous avons fini par acquérir dans le domaine de la gestion mais aussi maintenir ce qui fait notre originalité au ministère de la Justice et des Libertés une « âme », un souffle, un projet collectif et des valeurs partagés.

C'est un projet de société d'œuvrer à l'éducation des mineurs « de justice ». Je souhaite que nous portions dans notre PSN 3 à la fois l'ambition d'éduquer les mineurs qui ont commis des actes de délinquance mais aussi de partager cette ambition d'éducation et d'insertion envers TOUS les mineurs de justice (au pénal et au civil) avec nos partenaires de la protection de l'enfance au travers du rôle politique conféré à la PJJ et ses services par le décret du 9 juillet 2008.

Ne craignons pas de situer nos métiers dans l'engagement que notre pays a pris il y a maintenant plus de 20 ans en ratifiant la Convention internationale des droits de l'enfant ; faisons-la nôtre et plaçons notre action dans ce cadre et, plus particulièrement, dans le cadre de son article 29 qui nous demande de « *préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux* ».

Je sais que je peux compter sur votre action votre engagement et sur votre sens des responsabilités.

A handwritten signature in blue ink, reading "Jean-Louis Baudry". The signature is written in a cursive style and is positioned above a horizontal line.

1. L'ambition d'éducation comme ligne de force

NOTE DE PRÉSENTATION

De l'Education surveillée à la Protection judiciaire de la Jeunesse, l'évolution de l'institution s'inscrit dans une filiation cohérente, à la croisée de l'expérience, des besoins des publics et des juridictions ainsi que des attentes de la société. Y sont illustrés les enjeux traversant les trois PSN successifs dans la volonté de :

- s'inscrire dans le mouvement de modernisation de la gestion des organisations publiques,
- réaffirmer la mission fondamentale d'éduquer les mineurs sous protection judiciaire et de les intégrer au droit commun.

Le PSN 2012-2014, consolide l'ambition d'éducation. Il donne le cap et la feuille de route de l'institution pour 3 ans et constitue un outil de direction et pilotage pour les instances nationales et territoriales du secteur public.

Le secteur associatif habilité qui concourt à la mission de service public et exécute les décisions de justice est bien sûr associé à la mise en œuvre de ces orientations, dans le respect de l'organisation propre aux associations.

Des réformes de grande ampleur ont été engagées par la Protection judiciaire de la Jeunesse dans le cadre de son projet stratégique national 2008-2011, pour rendre la justice des mineurs plus lisible, plus rapide et plus proche des attentes des citoyens et des besoins des usagers. Elles doivent maintenant s'ancrer dans la durée pour donner leur plein effet en termes d'optimisation des procédures et de professionnalisation des équipes ; il en est de même de l'intégration de l'ensemble des décisions gouvernementales récentes.

Ces réformes génèrent un processus long et complexe qu'il convient, d'accompagner afin qu'elles deviennent opérationnelles et concrètes ; chacun doit pouvoir s'appropriier les raisons, le sens, les finalités et la nature des changements.

Le PSN 3, construit de manière participative avec l'ensemble des cadres de la PJJ et avec la contribution des fédérations associatives, des magistrats et des organisations syndicales, approfondit les réformes initiées dans le temps du PSN 2 que ce soit sur :

- le renforcement du rôle et de la place de la PJJ au sein des acteurs de la justice des mineurs,
- l'évolution des méthodes et pratiques de l'action éducative,
- la réforme de l'organisation territoriale.

Le PSN 3 est celui du déploiement de ces orientations jusqu'aux services et unités, de leur appropriation et de leur mise en œuvre par les professionnels. Le cœur de cible en est le « territoire », lieu de la mise en œuvre et de l'optimisation des réformes. C'est dans chacun des territoires qu'il faut finaliser la mise en œuvre des réformes. Le bilan du projet stratégique national 3 sera celui de la réalisation de chacun des projets territoriaux.

2. Objectifs et contenu du projet

■ Ambition / Enjeux / Axes thématiques du PSN 3

La justice des mineurs est une préoccupation des citoyens. Le PSN 3, porteur de l'ambition d'éducation, de socialisation, d'insertion sociale et professionnelle, répond à cette attente. Il pose par ailleurs l'enjeu des ressources comme facteur déterminant de mise en œuvre.

QUATRE AXES THÉMATIQUES CARACTÉRISENT LE PSN 2012-2014

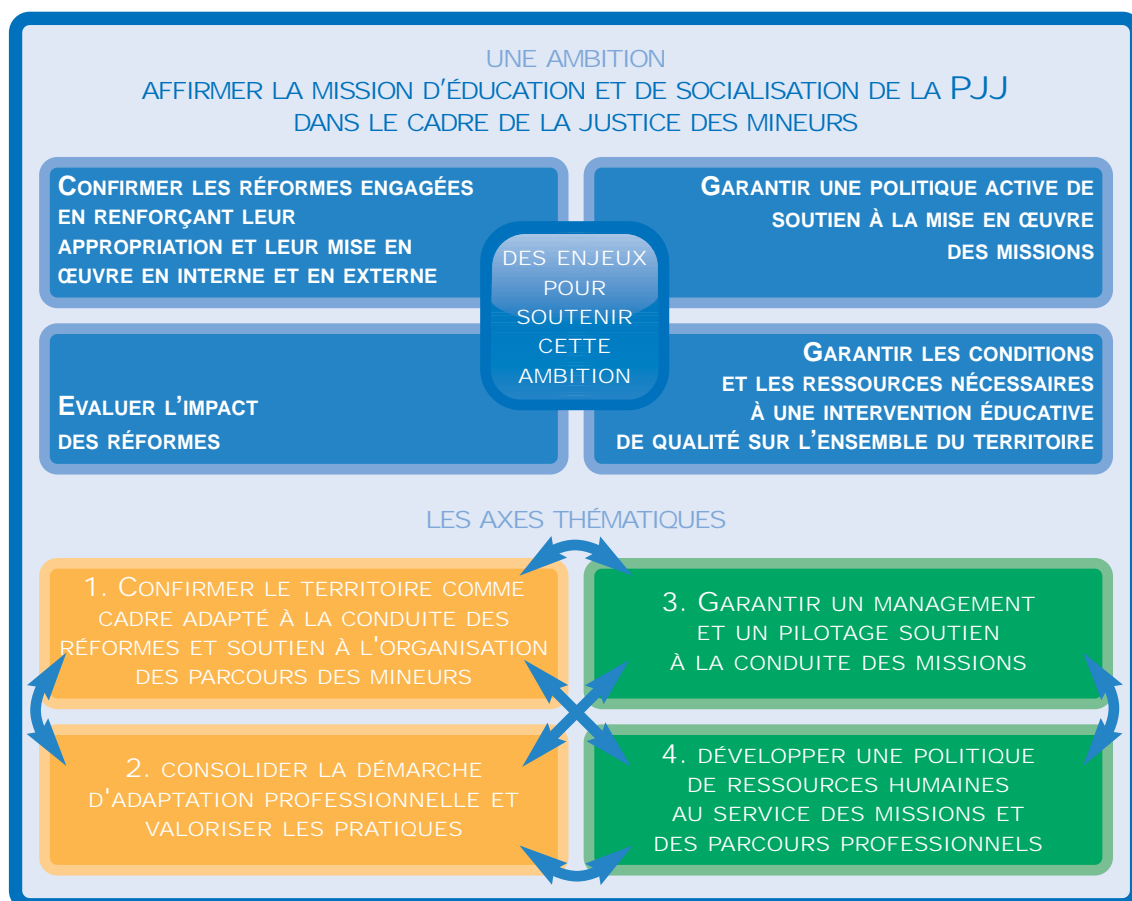
Deux axes « cœur de mission », mettant l'accent :

- sur les stratégies d'éducation et d'intégration adaptées à chaque territoire portées par l'ensemble des partenaires agissant avec la PJJ dans le champ de la protection de l'enfance et de la prévention de la délinquance,
- sur la poursuite de l'amélioration des méthodes et pratiques de prise en charge et d'investigation,
- sur le périmètre territorial adapté à l'articulation de la justice des mineurs et support à leur parcours.

Deux axes « ressources » centrés sur le management et le pilotage des missions et des activités et sur le développement de la politique des ressources humaines, tous deux repérés comme :

- fonctions nécessaires,
- supports à la concrétisation des objectifs d'évolution de l'action de la PJJ.

CADRAGE DU PSN 3



■ Les axes « cœur de mission »

AXE THÉMATIQUE 1 ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES RATTACHÉS



La réforme de l'organisation territoriale de la PJJ se fonde sur l'objectif d'amélioration qualitative de mise en œuvre des missions dans un environnement administratif en pleine mutation et sur celui de donner sens aux exigences de la RGPP.

Le rôle et la place de la PJJ dans l'articulation des acteurs de la justice des mineurs, conférés et légitimés par le décret de juillet 2008, doit trouver sens et reconnaissance dans le PSN 3, au travers du rôle de « coordination » que doivent exercer les directions territoriales et les services avec leurs interlocuteurs et partenaires.

L'opérationnalité de la mise en œuvre des politiques institutionnelles, c'est-à-dire des politiques éducatives et des politiques d'articulation avec les acteurs, se décline au niveau du territoire. Celui-ci doit s'organiser et se structurer en conséquence afin d'offrir une force d'équipements adaptée aux besoins de prise en charge.

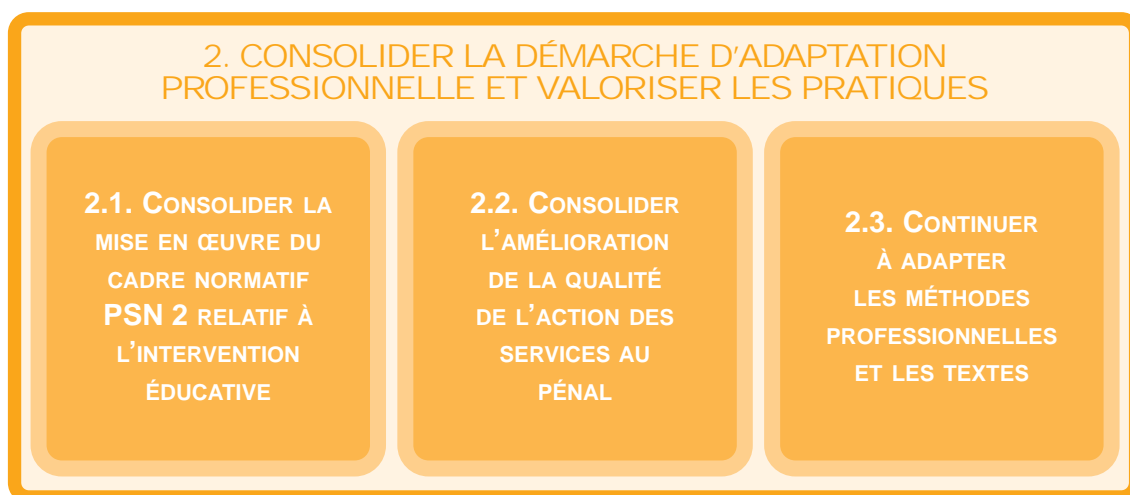
Le projet territorial, élaboré à partir d'un diagnostic partagé, se construit dans l'objectif d'inclure l'intervention éducative auprès des mineurs délinquants dans le champ de la protection de l'enfance. Le rôle politique du DT consiste à concevoir et conduire les politiques publiques et de prévention de la délinquance, qui vont apporter une valeur ajoutée à la qualité de mise en œuvre de l'ensemble des mesures ordonnées par l'autorité judiciaire quel que soit l'opérateur (public ou associatif) qui en a la charge, notamment à accompagner les mineurs à intégrer la loi et à prévenir la récidive.

Le PSN 3 donne le temps pour que cette orientation, riche de potentialités et de possibilités sur l'action à mener en étant au plus près des besoins des mineurs pris en charge par les services, fasse référence et culture institutionnelle.

La programmation 2012 du PSN 3 cible la consolidation des territoires et la coordination des acteurs de la justice des mineurs comme chantier de l'année 2012 au travers des actions suivantes

- consolider sur chaque territoire la concertation de tous les acteurs, publics et privés concourant à la justice des mineurs en particulier avec les Conseils généraux,
- poursuivre sur chaque territoire la mise en place des instances avec les parquets et les magistrats de l'enfance pour toutes les questions relatives à la justice des mineurs,
- s'engager sur chaque territoire systématiquement aux côtés des maires dans la mise en œuvre locale de la politique de prévention de la délinquance,
- coordonner, suite aux décisions du Premier ministre du 30 décembre 2010, la réponse au phénomène des mineurs isolés étrangers (MIE).

AXE THÉMATIQUE 2 ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES RATTACHÉS



La priorisation du pénal comme garantie d'une prise en charge permettant la qualité

Alors que les changements portés par la « priorisation au pénal du PSN 2008-2011 » et rendus nécessaires par l'évolution du cadre d'action, ont bien souvent été « ressentis » comme une rupture et une atteinte à l'identité professionnelle, l'appréhension positive de l'avancée que représente pour la PJJ au sein de la justice des mineurs, le décret du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la Justice, reste à développer tant en interne de l'institution qu'avec les magistrats et les Conseils généraux.

De même, la circulaire d'orientation d'action d'éducation dans le cadre pénal du 2 février 2010, aujourd'hui texte « princeps », capitalise l'expérience professionnelle acquise par les services de la PJJ et expose les grands axes d'une intervention au pénal au plus proche des problématiques et des besoins éducatifs des jeunes les plus en difficulté pour leur intégration dans le droit commun. Elle donne « cohérence et cadre » aux préconisations sur l'action éducative structurée par les activités de jour ainsi qu'aux cahiers des charges des établissements et services. La création des établissements spécialisés (CEF, CER...) a induit faussement l'idée que la question de la contenance leur était réservée. Il convient de réaffirmer que l'obligation de surveillance et de contrôle appartient à tous les établissements de la même manière parce qu'elle est inhérente au processus d'éducation, mais elle peut être accrue par certaines mesures judiciaires plus coercitives, justifiant l'existence d'établissements spécialisés. Le PSN 3 va offrir l'appui d'un référentiel des missions pour développer les projets éducatifs et renforcer la professionnalisation des acteurs, tant dans les services et établissements du secteur public que du secteur associatif habilité.

Les garanties de la pérennisation de la démarche qualité : audit et évaluation interne

Le bilan positif de la montée en charge de l'audit, axe à part entière du PSN 2, reste à consolider pour passer d'un « audit de conformité » à un « audit qualité ». Il faut désormais valoriser et utiliser les résultats des audits pour agir sur l'amélioration de la qualité des pratiques au quotidien et irriguer l'ensemble des politiques éducatives (du niveau DT au niveau national). Dans l'objectif d'améliorer la qualité par la maîtrise des référentiels disponibles, il appartient au service d'audit central national d'assurer l'exploitation des audits réalisés par les directions interrégionales afin d'en retenir les éléments d'intérêt national.

S'agissant de l'évaluation interne, la mobilisation importante des établissements et services du secteur public de la PJJ, l'implication des professionnels autour d'une démarche nouvelle laissent bien augurer de son approfondissement et de son utilisation au cours du PSN 3 en lien avec la réactualisation des projets de service et l'élaboration de rapports annuels d'activité.

Le PSN 3 offre le temps de continuer à partager ensemble les valeurs professionnelles qui fondent l'intervention éducative des services ; les formations statutaires et continues, le management et les échanges au sein des équipes demeurent les temps forts de l'appropriation et de l'accompagnement à une mise en œuvre dynamique des réformes engagées, dont il s'agira aussi pendant le temps de ce PSN d'évaluer l'impact.

LA PROGRAMMATION 2012 DU PSN 3 CIBLE :

La consolidation de l'amélioration de la qualité de l'action des services de milieu ouvert au travers des actions suivantes :

- affirmer et rendre visible la volonté de renforcer la qualité de l'aide à la décision apportée aux magistrats au civil comme au pénal en déployant entièrement et en concrétisant la MJIE sur l'ensemble du territoire national,
- déployer activement le dispositif " accueil accompagnement " structurant la prise en charge en milieu ouvert pour les mineurs ne bénéficiant pas d'emblée d'activité scolaire ou professionnelle afin de dynamiser leurs perspectives d'entrée dans les dispositifs de droit commun,
- réduire les délais de prise en charge en milieu ouvert, principalement dans les départements prioritaires de la politique de la ville, autant que les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse le permettront (la réduction des délais conditionne la crédibilité de la PJJ et participe du sens de la réponse éducative attendue).

La poursuite de l'adaptation de la prise en charge dans les structures contenant-tes au travers des actions suivantes :

- mettre en place les EPPOO et les évaluer,
- transformer sur 3 ans 20 EPE en CEF et étendre le « renforcement en santé mentale »,
- engager la mise en œuvre de l'élargissement des conditions d'accès aux centres éducatifs fermés prescrit par la loi du 11 août 2011,
- poursuivre l'amélioration de la qualité de l'intervention en EPM et QM.

La consolidation de la prise en charge diversifiée en placement au travers des actions suivantes :

- développer les dispositifs territoriaux d'accueil en famille,
- expérimenter le placement intégré.

■ Les axes soutien à la poursuite des réformes : les méthodes et les ressources

AXE THÉMATIQUE 3 ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES RATTACHÉS



Les réformes de l'Etat, l'évolution des modes gestion dans les administrations, l'appropriation progressive de la culture du résultat (LOLF, RGPP) ont fortement influé sur la modernisation des méthodes de gestion au sein de la Protection judiciaire de la Jeunesse.

Les deux précédents PSN ont tous deux été porteurs de ce mouvement avec la volonté de « poursuivre et parfaire » la structuration et la gestion de l'institution ainsi que la mise en place d'un plan d'accompagnement territorial du PSN 2008-2011 ciblant management, pilotage et gestion des ressources humaines comme soutien nécessaire à la conduite des changements.

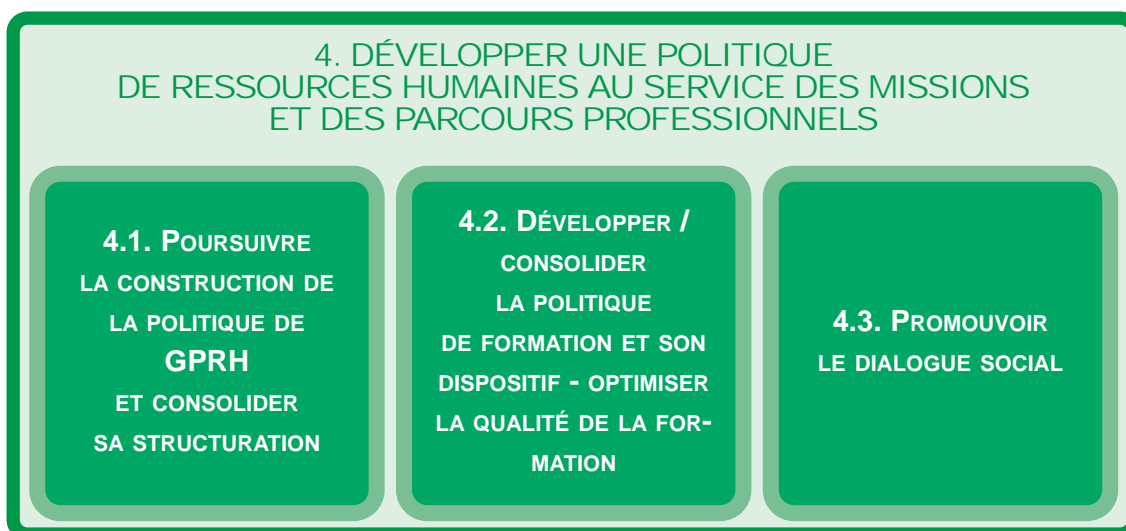
De plus, la nouvelle organisation mise en place dans le temps du PSN 2008-2011 et la redéfinition des périmètres et champ d'intervention des échelons territoriaux ont élargi les champs de responsabilité et d'action des cadres territoriaux, des directions inter-régionales aux directions de service (circulaire du 2 avril 2010).

Le troisième axe thématique du PSN 3 positionne donc le management et le pilotage au cœur des pratiques de direction. L'adaptation aux évolutions de toute nature, la capacité d'innovation, d'anticipation et de gestion sont soutenues par ces deux fonctions essentielles. Les cadres de direction ont à les faire vivre au travers du développement du management par le projet, le fonctionnement collégial des instances de direction, le travail en équipe et l'ensemble des outils nécessaires au pilotage (BOP, dialogue de gestion, contrôle de gestion, tableaux de bord, audit et évaluation...).

Management / pilotage sont inscrits dans les priorités 2012 au travers des actions suivantes :

- élaborer / actualiser / formaliser les PSIR → juin 2012,
- élaborer / actualiser / formaliser les PT → décembre 2012,
- stabiliser et articuler rôle, place et champ de compétences au sein et entre chaque échelon territorial.

AXE THÉMATIQUE 4 ET OBJECTIFS STRATÉGIQUES RATTACHÉS



La réussite du changement passe aussi par le développement d'une politique de ressources humaines et d'une politique de formation adaptées aux besoins de l'institution mais aussi aux besoins de ceux qui la composent.

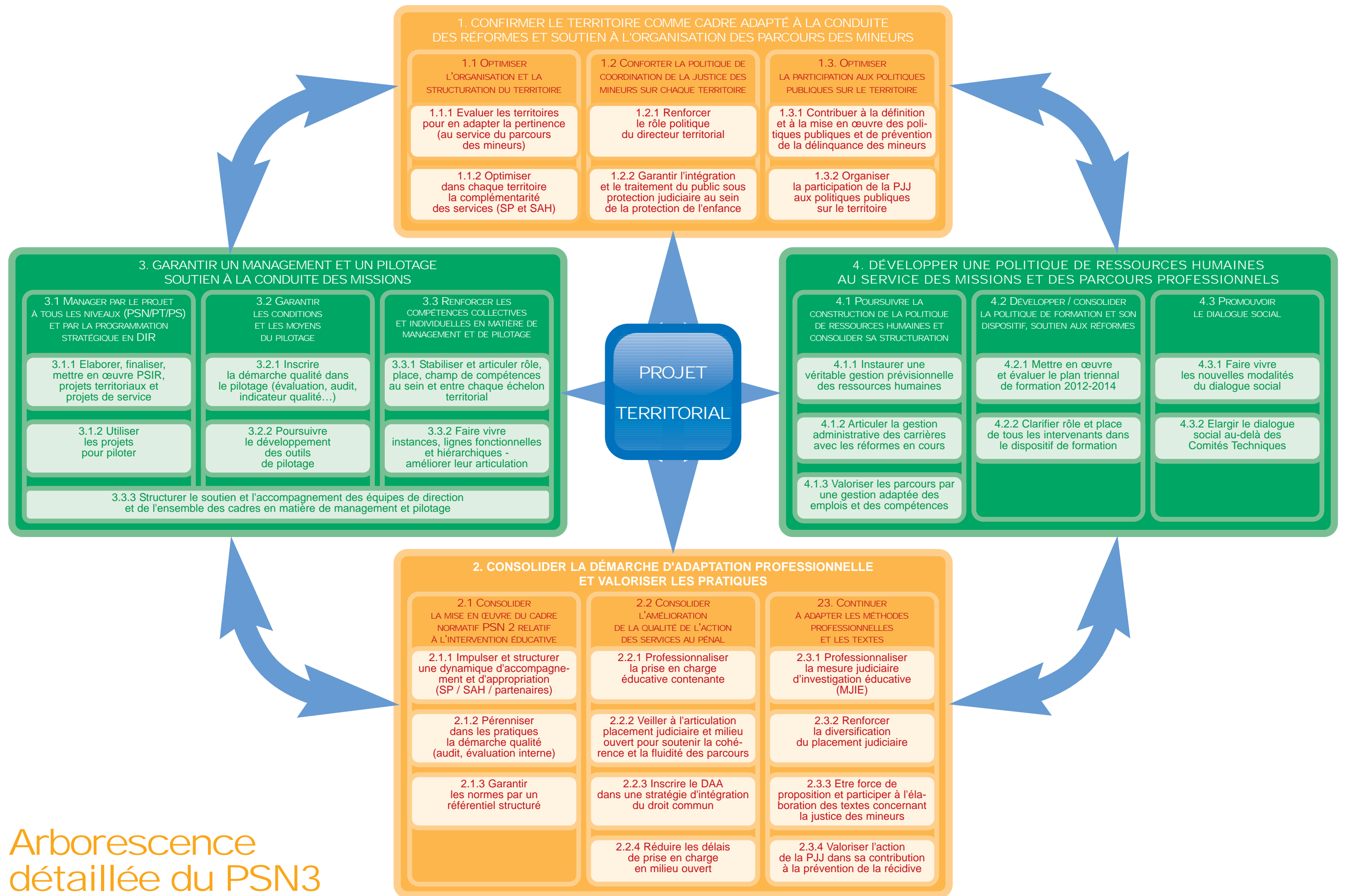
La note d'orientations nationales sur la formation 2011-2013 met notamment en perspective la fonction de soutien et d'accompagnement, nécessaire à l'adaptation et au développement des ressources humaines

« L'évolution des missions de protection judiciaire de la jeunesse renouvelle les perspectives et les anticipations en matière de ressources humaines. Dans ces conditions, une politique complète et déterminée de gestion des ressources humaines doit être développée, de façon concertée et cohérente, afin de mieux accompagner le parcours professionnel des agents.

La formation doit tendre à maintenir ou parfaire la compétence des agents en vue d'assurer ou de les préparer à la prise de fonction, à l'évolution prévisible des postes de travail, mais aussi permettre l'acquisition de nouvelles qualifications. »

Perspectives 2012 en matière de ressources humaines / formation :

- concrétiser le volet formation des cadres en cohérence avec la question de leur parcours professionnels (revue des cadres),
- mettre en œuvre les échéances 2012 de l'accord cadre formation,
- faire vivre les nouvelles modalités du dialogue social.



Arborescence détaillée du PSN3

3.

Déclinaison opérationnelle par axe thématique

■ Axe 1 : le territoire

« ESPACE PERTINENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET TERRITORIAL ET DE LA COORDINATION DE LA JUSTICE DES MINEURS »

AXE THÉMATIQUE 1	
Confirmer le territoire comme cadre adapté à la conduite des réformes et soutien à l'organisation des parcours des mineurs	
Objectif stratégique	Objectif opérationnel
1.1 Optimiser l'organisation et la structuration du territoire	1.1.1 Evaluer les territoires pour en adapter la pertinence (au service du parcours des mineurs)
	1.1.2 Optimiser dans chaque territoire la complémentarité des services (SP et SAH)
1.2 Conforter la politique de coordination de la justice des mineurs sur chaque territoire	1.2.1 Renforcer le rôle politique du DT
	1.2.2 Garantir l'intégration et le traitement du public sous protection judiciaire au sein de la protection de l'enfance
1.3 Optimiser la participation aux politiques publiques sur le territoire	1.3.1 Contribuer à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques ou développer une politique de prévention de la délinquance des mineurs
	1.3.2 Organiser la participation de la PJJ aux politiques publiques sur le territoire

Les choix des axes du PSN 2008-2011 s'inscrivent dans l'évolution importante du contexte juridique et institutionnel de la protection de l'enfance initiée par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance qui a accentué la prééminence du rôle du président du Conseil général en la matière. Ainsi, tout en maintenant son action en matière d'investigation civile et pénale, la PJJ a recentré son action d'éducation sur les mineurs délinquants. Elle occupe ainsi un rôle et une place spécifique au sein de la protection de l'enfance, tant au niveau opérationnel de mise

en œuvre des décisions judiciaires qu'au niveau des politiques publiques et de la coordination des acteurs de la justice des mineurs.

Les effets du recentrage au pénal ont en effet rendu nécessaire une articulation renforcée des services de la PJJ avec les autres acteurs de la justice des mineurs et avec les dispositifs d'action sociale, de protection et d'insertion de droit commun.

En outre, les missions confiées à la DPJJ par le décret du 9 juillet 2008, en la rendant compétente pour l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs, ont pour finalité de favoriser la concertation et le dialogue pluri-institutionnels entre tous les acteurs de la justice des mineurs, au bénéfice des jeunes les plus en difficulté. La conduite de cette mission nouvelle est dépendante de l'organisation territoriale de la DPJJ, l'une est le moyen conçu pour étayer l'autre.

Pour soutenir la mise en œuvre des évolutions ainsi engagées à travers le PSN 2, une réforme territoriale a été conduite en anticipant le mouvement engagé par la réforme de l'administration territoriale de l'Etat : une organisation des services déconcentrés de l'Etat plus souple, plus lisible et plus adaptée aux besoins. Dépassant les frontières administratives des départements et régions, cette démarche a eu pour objectif de déterminer le territoire le plus pertinent pour le développement des missions dévolues à la DPJJ, tant en termes d'équipements diversifiés que de partenariats utiles aux besoins du public pris en charge.

Cette réorganisation a été perçue par beaucoup comme la conséquence directe de la RGPP et non comme la stratégie de la PJJ pour exercer mieux ses missions dans un environnement administratif en pleine mutation.

Le territoire pertinent, est construit selon un processus modulable, pensé pour la mise en œuvre opérationnelle des orientations de la PJJ, tant en matière de mise en œuvre des décisions judiciaires qu'en matière de coordination des acteurs et d'inscription dans les politiques publiques.

L'espace clé du PSN 2012-2014 est donc le territoire, espace de la mise en œuvre et de l'optimisation des réformes. Le mouvement amorcé autour des premières interdépartementalités (PSN 1) amplifié et structuré au cours du PSN 2, déplace de façon conséquente le centre de gravité des fonctions du DT. La nouvelle organisation territoriale construit un espace politique et institutionnel sur un territoire géographique qui doit disposer de moyens adaptés à l'action éducative et à la fluidité du parcours des mineurs.

Les problématiques traitées dans la prise en charge individuelle (difficultés intergénérationnelles, rapport à la loi, rôle de la famille, relations entre les sexes, autorité, phénomènes de bande, économie parallèle...) y trouvent leur prolongement en termes de politiques publiques conduites en alliance avec d'autres acteurs sur le territoire, offrant ainsi en retour, points d'appui et ressources pour la conduite de l'action d'éducation. C'est ainsi que le PSN 3 souligne et porte l'investissement collectif du territoire, tant dans les missions opérationnelles que politiques d'articulation de ses acteurs.

Deux objectifs sont à poursuivre de manière articulée dans le temps du PSN 3 :

- l'inclusion du traitement de la délinquance dans le champ de la protection de l'enfance (investissement des observatoires départementaux, perméabilité et complémentarité des dispositifs de prise en charge administrative et judiciaire, publics et associatifs, construction d'une commande publique partagée avec les départements vis-à-vis du secteur associatif habilité) ;
- la contribution aux politiques publiques garantissant la prise en compte par celles-ci des besoins des mineurs les plus en difficulté, accompagnée d'une implication plus conséquente, notamment en matière de prévention de la délinquance.

L'année 2012, première année du PSN 3, est l'année du déploiement des programmations stratégiques inter-régionales (PSIR) et des projets territoriaux actualisés. L'enjeu politique pour le DT consiste à passer de la géographie du territoire pressenti et validé comme pertinent (une agrégation de départements, des distances, des interlocuteurs éparpillés), à l'évaluation fine de son territoire permettant de construire une cohérence opérationnelle dans la mise en œuvre de l'action d'éducation et la mission d'investigation d'une part en s'appuyant sur les ressources locales, et de déployer d'autre part une stratégie adaptée de coordination et d'articulation des acteurs.

Ces objectifs ne pourront être atteints sans une refondation innovante des modes d'articulation et de gouvernance entre les niveaux DIR et DT, notamment dans les contributions réciproques dont elles sont dépendantes pour mener à bien leurs missions propres.

■ Axe 2 : méthodes et pratiques

L'EXIGENCE DE QUALITÉ CENTRÉE SUR LES MINEURS
AYANT COMMIS DES ACTES DE DÉLINQUANCE ET SUR L'INVESTIGATION

AXE THÉMATIQUE 2 Consolider la démarche d'adaptation professionnelle et valoriser les pratiques	
Objectif stratégique	Objectif opérationnel
2.1 Consolider la mise en œuvre des textes normatifs relatifs à l'intervention éducative	2.1.1 Impulser et structurer une dynamique d'accompagnement et d'appropriation (SP, SAH, partenaires)
	2.1.2 Pérenniser dans les pratiques la démarche qualité (audit, évaluation interne)
	2.1.3 Garantir les normes par un référentiel structuré
2.2 Consolider l'amélioration de la qualité de l'action des services au pénal	2.2.1 Professionnaliser la prise en charge éducative contenante
	2.2.2 Veiller à l'articulation du placement judiciaire et du milieu ouvert pour soutenir la cohérence et la fluidité des parcours
	2.2.3 Inscrire le DAA dans une stratégie d'intégration du droit commun
	2.2.4 Réduire les délais de prise en charge en milieu ouvert
2.3 Continuer à adapter les méthodes professionnelles et les textes	2.3.1 Professionnaliser la MJIE
	2.3.2 Renforcer la diversification du placement judiciaire
	2.3.3 Etre force de proposition et participer à l'élaboration des textes concernant la justice des mineurs
	2.3.4 Valoriser l'action de la PJJ dans sa contribution à la prévention de la récidive

La volonté de renforcer l'action d'éducation pour les mineurs commettant des actes délinquants a conduit à spécialiser l'activité des services du secteur public de la PJJ sur cette population, tout en maintenant sa double compétence (au civil comme au pénal) en matière d'investigation. En conséquence, le PSN 2008-2011 a fixé comme un objectif stratégique l'amélioration de la qualité en matière d'investigation et d'action d'éducation. Cette exigence est à la hauteur des attributions élargies de la DPJJ résultant du décret du 9 juillet 2008 qui fait d'elle la direction compétente sur toutes les questions de justice des mineurs.

Par ailleurs, l'environnement de la DPJJ est devenu particulièrement complexe (textes législatifs et réglementaires, relations avec les usagers qui ont considérablement changé, cadre de la commande publique...), le PSN 2 a donc visé l'apport d'un soutien normatif conséquent aux expériences et compétences des professionnels pour piloter l'activité, garantir l'atteinte des objectifs de la mission et assurer une véritable technicité dans une conduite de l'action interdisciplinaire.

Ainsi un travail permanent et conséquent a été mené sur les orientations, le cadre organisationnel et pédagogique de la direction tout au long du PSN 2. Ce travail a abouti à l'écriture ou la réécriture de nombreux textes : circulaires d'orientation relatives à l'action d'éducation dans le cadre pénal, à l'activité de jour, à la mesure judiciaire d'investigation éducative, tous les cahiers des charges (établissements et services, ensemble des unités éducatives). Parallèlement, des textes relatifs à l'organisation de la PJJ ont été élaborés afin de faciliter la mise en œuvre de ces orientations : textes relatifs à l'organisation territoriale et à la répartition des compétences entre les services déconcentrés, aux politiques publiques, à la place de la justice des mineurs dans la mise en place de la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance.

La consolidation des pratiques professionnelles ...

L'enjeu est d'améliorer, de consolider et de référencer les pratiques professionnelles. Dans cette optique, les travaux du PSN 2 relatifs aux pratiques professionnelles ont été systématiquement conduits en s'appuyant sur des auditions d'experts, de professionnels, de travaux de groupes conduits dans les DIR et se sont donc nourris des connaissances, des pratiques actuelles et de l'engagement fort des professionnels.

Ainsi, nous disposons pour entamer la mise en œuvre du PSN 3 d'un corpus actualisé et approfondi de textes : cadre législatif, cadre organisationnel, cadre des pratiques professionnelles, qui nous permettent de faire face aux évolutions du contexte et du cadre de la protection de l'enfance, dans laquelle s'inscrit pleinement l'action de la DPJJ.

Par une appropriation continue du référentiel des missions

L'une des ambitions du PSN 3 est de conduire, dans la continuité des travaux du PSN 2, un processus d'appropriation et de mise en œuvre de ce corpus à tous les niveaux de l'institution, jusqu'aux professionnels chargés de la mise en œuvre des mesures judiciaires. Il a ainsi été décidé de prendre le temps de porter et de débattre des changements qui ont pour objectif l'amélioration de la qualité de notre action d'éducation, des méthodes de travail, afin que la DPJJ prenne toute la place qui est la sienne au sein de la justice des mineurs, qu'elle soit une institution reconnue dans sa valeur ajoutée, son positionnement, son professionnalisme, et qu'elle atteigne le haut niveau de compétence recherché ainsi que son objectif de réassurance et d'insertion sociale des mineurs en conflit avec la loi.

Un des supports mis en œuvre à cette fin sera le référentiel des missions de protection judiciaire et d'éducation. En effet, après de telles réformes en nombre et en profondeur, il a été nécessaire de remettre en cohérence et en perspective l'ensemble des textes définissant et organisant l'activité de la DPJJ. Ce référentiel des missions de protection judiciaire et d'éducation répond aux ambitions de la PJJ, soutient et cadre la mise en œuvre et le pilotage du « cœur de mission » du PSN 3 en ciblant la reconnaissance des savoir-faire, des pratiques et de la démarche professionnelles. Il offre par ailleurs davantage de lisibilité et de garantie pour les usagers, les prescripteurs, les partenaires. Il doit devenir le cadre de l'action de l'ensemble des personnels comme le cadre de référence de l'audit et de la formation.

Par la poursuite des audits territoriaux et des évaluations internes

Les orientations en matière de pratiques professionnelles éducatives sont directement liées à l'évolution des connaissances, à l'expérimentation de pratiques nouvelles, aux évolutions sociales... En ce sens, la recherche de l'amélioration permanente des pratiques professionnelles pourra désormais s'appuyer sur la qualité des audits territoriaux et des évaluations internes, sur les dispositifs de formation permettant le déploiement de l'action au quotidien dans les services et établissements. Elle reposera également sur l'adaptation des orientations dans les projets territoriaux.

Durant la première année du PSN 3, la consolidation de l'amélioration de la qualité de l'action des services concernera le milieu ouvert à travers trois objectifs :

- l'aide à la décision apportée aux magistrats, au civil comme au pénal, en déployant entièrement et en appliquant concrètement la MJIE sur l'ensemble du territoire national. Cette nouvelle mesure, modulable dans son contenu et sa durée, garantit une approche interdisciplinaire des investigations sur la situation familiale du mineur, sa personnalité et son environnement social. La modularité de la MJIE permet au juge des enfants ou au juge d'instruction de solliciter des approfondissements sur des aspects précis en fonction des problématiques rencontrées ;
- la mise en œuvre du dispositif « accueil accompagnement » structurant la prise en charge en milieu ouvert pour les mineurs ne bénéficiant pas d'emblée d'activité scolaire ou professionnelle afin de dynamiser leurs perspectives d'entrée dans les dispositifs de droit commun. C'est une action centrale et priorisée en 2012, dans la consolidation de l'action d'éducation développée par les unités éducatives de milieu ouvert et spécifiquement liée au choix que nous avons fait d'être opérateurs pour les jeunes les plus en difficulté ;
- la réduction significative des délais de prise en charge. Cet objectif du PSN 2 est à poursuivre dans chacun des territoires car nos résultats, s'ils se sont améliorés en moyenne, montrent des disparités locales ; nous le ferons par le biais de ressources supplémentaires que prévoit la loi de programmation dans les départements prioritaires, mais aussi par des méthodes d'organisation du travail dans certains territoires.

Enfin, le PSN 3, et ce dès 2012, permettra de conduire une réflexion sur l'action d'éducation non segmentée entre le milieu ouvert et le placement, ainsi qu'entre les différentes formes de placement. Il s'agira de :

- considérer l'action en milieu ouvert, les différents types de placements comme les outils d'une même action d'éducation qui s'utilisent selon les moments, les besoins, le travail familial, les nécessités de protection ou de contenance, les exigences judiciaires et dans la cohérence d'un projet d'éducation pour le mineur concerné ;
- refonder les objectifs éducatifs du placement comme levier de résolution des difficultés du mineur, plutôt que comme réponse à une insuffisance de l'action éducative en milieu ouvert.

L'expérimentation sera un outil essentiel de cette démarche.

La création des établissements spécialisés (CEF, CER...) a induit faussement l'idée que la question de la contenance leur était réservée. Il convient de réaffirmer que l'obligation de surveillance et de contrôle appartient à tous les établissements de la même manière parce qu'elle est inhérente au processus d'éducation, mais elle peut être accrue par certaines mesures judiciaires plus coercitives, justifiant l'existence d'établissements spécialisés. Et même si nous consolidons le dispositif des CEF, si notre objectif est d'ouvrir plus de places notamment par la transformation de 20 UEHC, notre doctrine en la matière est annoncée.

Nous devons nous engager sur 4 appuis : établissements de placement éducatif et centres éducatifs fermés en nombre équivalent, mais aussi centres éducatifs renforcés qu'il faut conserver, et surtout dispositifs territoriaux d'accueil en famille dont le réseau va être développé.

Le contexte est propice à ce que le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur associatif soient interrogés sur leurs capacités d'action ainsi que sur la pertinence de leurs réponses face aux nouveaux défis posés par les publics difficiles qu'ils suivent. Il pourrait s'avérer opérant de construire sur ce sujet des éléments de langage et d'explicitation autour de notre action d'éducation participant à la prévention de la récidive.

■ Axe 3 : management et pilotage

PROFESSIONNALISER UN MANAGEMENT ET UN PILOTAGE,
SOUTIEN À LA CONDUITE DES MISSIONS

AXE THÉMATIQUE 3 Garantir un management et un pilotage soutien à la conduite des missions	
Objectif stratégique	Objectif opérationnel
3.1 Manager par le projet à tous les niveaux (PSN/PT/PS) et par la programmation stratégique en DIR	3.1.1 Elaborer, finaliser, mettre en œuvre PSIR, projets territoriaux et projets de service
	3.1.2 Utiliser les projets pour piloter
3.2 Garantir les conditions et les moyens du pilotage	3.2.1 Inscrire la démarche qualité dans le pilotage (évaluation, audit, indicateur qualité...)
	3.2.2 Poursuivre le développement des outils de pilotage
3.3 Renforcer les compétences collectives et individuelles en matière de management et de pilotage	3.3.1 Stabiliser et articuler rôle, place, champ de compétences au sein et entre chaque échelon territorial
	3.3.2 Faire vivre instances, lignes fonctionnelles et hiérarchiques - améliorer leur articulation
Un objectif opérationnel transversal aux 3 objectifs stratégiques	3.3.3 Proposer des actions de soutien pour renforcer les compétences des cadres en matière de management et pilotage

Un des enjeux principaux du PSN 2012-2014 est de rendre opérationnelles les actions « cœur de métier » du PSN 2 jusqu'aux services, aussi est-il nécessaire que le projet soit approprié par l'acteur principal de la mise en œuvre : l'éducateur.

Dans la lignée des deux précédents PSN, le PSN 3 est centré sur l'amélioration de la qualité de son action, de son organisation et de son fonctionnement. L'introduction d'un axe spécifique, mettant en lien « management et pilotage » et plaçant ces deux fonctions comme soutien au portage des changements et des réformes en matière d'orientations professionnelle et organisationnelle, prend alors tout son sens.

Le management

À présent que les rôles et les places nouvelles sont identifiés, le temps du PSN 3 doit permettre, en s'appuyant sur les instances collégiales à tous les niveaux, de renforcer les compétences individuelles et collectives dans le domaine du management. Parce que nous avons aussi pris collectivement conscience qu'il était nécessaire de faire évoluer nos modalités d'échanges professionnels, nous sommes entrés dans une phase de management axée sur une

responsabilité collective des cadres qui se matérialise notamment par le développement de méthodes de travail en équipes et en réseau.

L'organigramme type des directions inter-régionales ou la transformation de la réunion AC-DIR en comité de direction national (CDN) induisent un nouveau mode de management où les membres des équipes de direction sont repérés avec des compétences indispensables et reconnues mais aussi avec des obligations liées à leur positionnement dans l'institution. L'harmonisation (ou presque) des « volumes » des DIR et de leur organigramme ont contribué à l'installation des lignes fonctionnelles et à un « usage » clairement identifié de celles-ci entre l'AC et les DIR.

Le principe acté d'un management matriciel nécessite une « bonne » circulation de l'information, l'implication de l'ensemble des acteurs concernés et repose sur le maintien d'une articulation forte et clarifiée entre la ligne hiérarchique et les lignes fonctionnelles.

Ces nouvelles méthodes de management permettent de travailler autrement en fédérant l'ensemble des acteurs et des intervenants autour de projets partagés définissant le(s) chemin(s) à parcourir, les actions à conduire, les moyens d'un pilotage, d'un suivi et d'une évaluation de ces actions (des pilotes d'action, des indicateurs de résultat). La construction d'un projet partagé s'entend à la fois au sens managérial, par la participation à l'élaboration du projet, mais également dans la recherche d'une appropriation des objectifs par le plus grand nombre. En somme, il s'agit bien de donner, comprendre et porter le sens de nos réformes et, dans le cadre de ce PSN 3, de rassembler les personnels autour d'un même projet partagé.

Manager par le projet engage l'institution à faire le choix de concentrer son action sur des axes ou des besoins prioritaires, parce qu'ils correspondent à une « contextualisation » des enjeux tout en conduisant et pilotant l'ensemble des activités permanentes référées au cadre normatif des missions et de la gestion.

La mise en cohérence, la réalisation et le suivi de l'ensemble des orientations de l'institution et des objectifs définis dans le PSN 3 seront effectifs au travers de la réalisation des programmes inter-régionaux qui encadreront les projets territoriaux ; c'est la première fois dans l'histoire de notre institution qu'il est possible de lier, dans le même temps, les orientations de la feuille de route nationale (PSN 3) et d'en déployer toutes les actions dans la programmation stratégique inter-régionale, les projets territoriaux, les projets de service et les projets pédagogiques des unités.

Le pilotage de la performance

La démarche de pilotage par la performance mise en œuvre par direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse s'inscrit dans le cadre général de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), des décisions de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle s'initie de plus en plus à partir des orientations spécifiques des programmes et projets stratégiques déclinés aux différents échelons nationaux et territoriaux et à partir du suivi et de l'analyse de l'activité tant au niveau national mais aussi régional (TDB du DPJJ et TDB du DIR).

Le pilotage vise donc à faciliter la direction, la conduite, le contrôle et l'ajustement des objectifs et des actions nécessaires à la réalisation des missions et des politiques.

Les méthodes, outils, référentiels et réflexes professionnels acquis ces dernières années doivent être non seulement confortés, mais aussi circonscrits et rendus plus accessibles. De ce fait, et dans le cadre du PSN 3, une démarche globale d'amélioration de la qualité sera mise en œuvre autour des modes opératoires et des outils du système de pilotage en associant l'ensemble des acteurs concernés aux différents échelons et en prenant appui sur les compétences collectives en matière de reporting (procédure de collecte, de synthèse et d'exploitation des informations).

L'approfondissement et l'appropriation à tous les niveaux des méthodes de pilotage, la qualité de la collecte et de l'analyse des données, l'identification et la diffusion des bonnes pratiques viendront enrichir :

- les dialogues de gestion des divers échelons de responsabilité en permettant de construire un regard partagé et objectif sur la réalisation des objectifs,
- le processus continu d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

■ Axe 4 : ressources humaines et formation

DÉVELOPPER UNE POLITIQUE DE GRH AU SERVICE DES MISSIONS ET DES PARCOURS PROFESSIONNELS

AXE THÉMATIQUE 4 Développer une politique de GRH au service des missions et des parcours professionnels	
Objectif stratégique	Objectif opérationnel
4.1 Poursuivre la construction de la politique de GRH et consolider sa structuration	4.1.1 Instaurer une véritable GPRH
	4.1.2 Articuler la gestion administrative des carrières avec les réformes en cours
	4.1.3 Valoriser les parcours par une gestion adaptée des emplois et des compétences
4.2 Développer / consolider la politique de formation et son dispositif - optimiser la qualité de la formation	4.2.1 Mettre en œuvre et évaluer le plan triennal de formation 2012-2014
	4.2.2 Clarifier rôle et place de tous les intervenants dans le dispositif de formation
4.3 Promouvoir le dialogue social	4.3.1 Elargir le dialogue social au-delà des CT
	4.3.2 Faire vivre les nouvelles modalités du dialogue social

Les réformes engagées par la DPJJ au cours du PSN 2008-2011 (recentrage au pénal, nouvelles modalités de prise en charge, réorganisation territoriale...) rendent nécessaires la conception et la mise en œuvre d'une politique de ressources humaines au service des missions et des parcours professionnels. C'est cependant sur le seul terme de « formation » que s'est cristallisée sur ce sujet la demande des cadres rencontrés dans chaque DIR pour élaborer le PSN 3.

La formation un outil d'accompagnement des changements

La formation permet d'acquérir de nouveaux savoirs, de développer les compétences, de se donner les moyens d'évoluer et d'ouvrir plus d'horizons.

Dans le cadre des profonds changements qu'a connus la DPJJ ces dernières années, une simple adaptation des offres et des programmes de formation ne peut répondre aux défis auxquels est confrontée la PJJ. Ainsi, depuis 2008, une réflexion et des actions ont été engagées pour repenser l'ensemble de la chaîne du recrutement et de la formation.

La DPJJ dispose d'un appareil de formation performant porté par l'ENPJJ, marqué déjà par de fortes évolutions en cours du PSN 2008-2011. Très axé sur les formations « métier », le réseau dense et disposant de moyens importants porte les transformations institutionnelles et répond aux besoins des agents. Pour autant, l'ambition de la DPJJ, dont l'outil formation représente le

fer de lance, exige de revoir les objectifs et l'organisation des dispositifs de formation pour que l'outil de formation soit aussi identifié par l'ensemble de l'institution comme un des supports à la mise en œuvre des changements.

De ce fait, la politique de formation, traduite dans les orientations nationales sur la formation 2011-2013 et le protocole d'accord national sur le développement de la formation continue et la professionnalisation de la formation statutaire, vise à accompagner les changements de postures professionnelles, l'évolution des postes de travail et faciliter le développement ou l'acquisition de nouvelles qualifications.

Aussi, il s'agit au cours du PSN 2012-2014 de se mettre en capacité de :

- adapter les cursus de la formation au regard des évolutions institutionnelles et en fonction des priorités inscrites dans le projet stratégique national,
- accompagner les changements institutionnels et les évolutions métier pour les fonctions de management et de pilotage au travers d'un accompagnement spécifique auprès des cadres (institutionnalisation d'un référent « management ») et par la mise en œuvre des réformes des formations statutaires et continues,
- optimiser la complémentarité entre les acteurs de la formation,
- assurer la poursuite de la montée en qualité des formations de l'ENPJJ.

Politique et outils de GPRH au service du développement des compétences

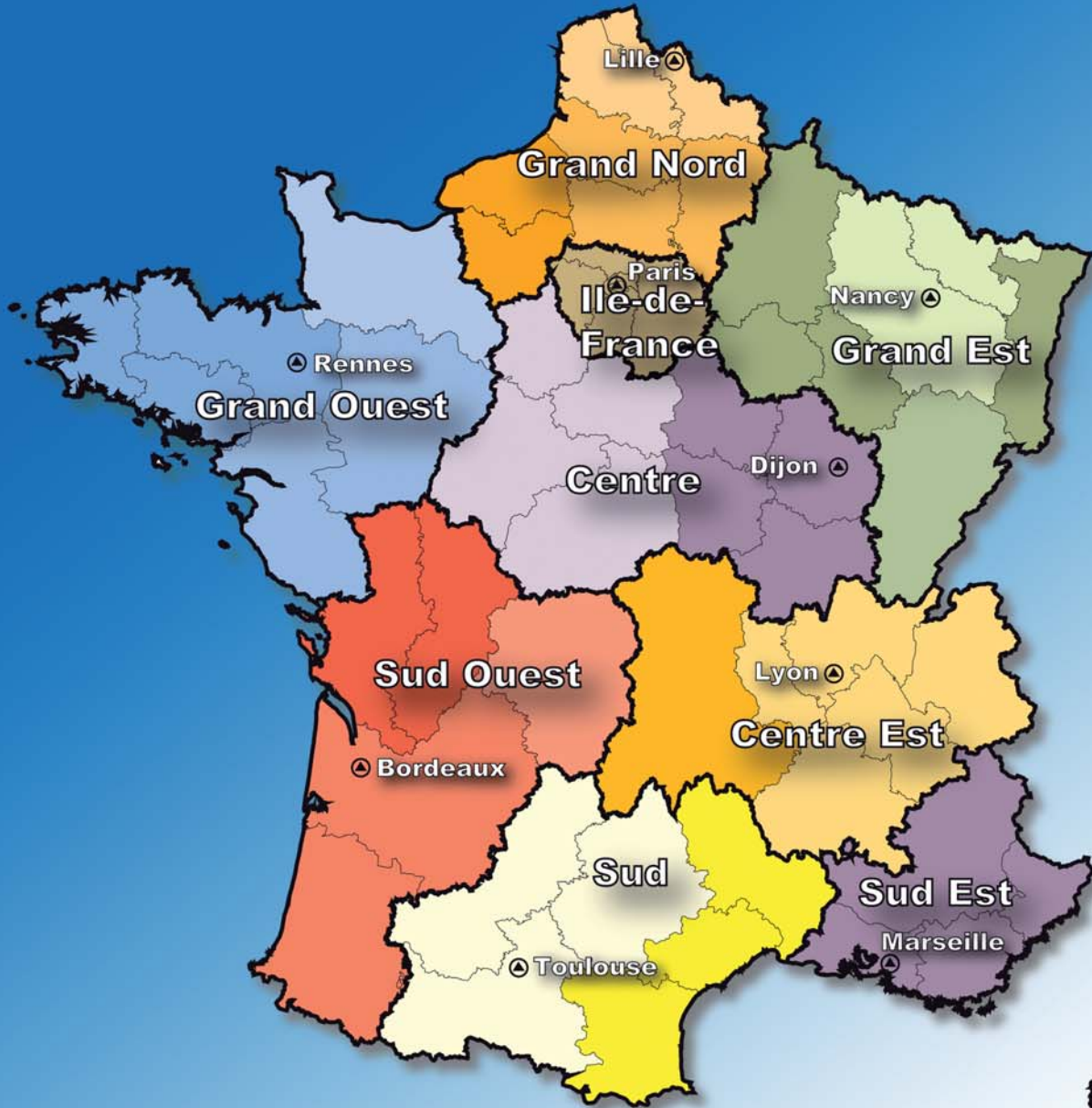
Mais la formation n'est pas le seul enjeu en matière de GRH. Il convient également de souligner que la DPJJ ne parviendra à tenir ses objectifs de manière efficiente qu'en développant une réelle politique de GPRH. Le travail déjà engagé dans le cadre du PSN 2 (rédaction des fiches, mise en œuvre de cartes cibles en matière d'emplois) doit être développé tant au niveau national qu'inter-régional.

Ainsi, la mise à jour du référentiel des métiers et des compétences, l'identification des compétences attendues pour chaque fonction, l'initiation d'une revue des cadres et la construction de parcours professionnels cohérents pour les directeurs contribueront à clarifier encore les compétences attendues au regard des missions confiées.

De même, la poursuite du travail sur les cartes cibles en matière d'emplois permettra d'identifier à moyen terme les besoins quantitatifs mais surtout qualitatifs en matière de recrutement. Ce travail fin sur l'anticipation des besoins et des compétences nécessaires pour exercer la mission permettront également de construire des parcours de formation adaptés, en cohérence avec le premier volet déjà évoqué.

La GPRH a toute sa place pour accompagner les changements, le développement et l'adaptation de la PJJ. Dans une période de budget contraint, les ressources humaines sont une véritable plus value pour toute l'institution.

Organisation territoriale de la PJJ



DIRECTION DE LA
PROTECTION
JUDICIAIRE DE LA
JEUNESSE

