

## 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 restreinte<sup>1</sup>, malgré sa mise en ligne sur le site intranet de l'IGSJ le 7 février 2014, à défaut d'une publication à la documentation française<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 2013<sup>3</sup>. 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'arrêté<sup>4</sup> se traduise par l'appauvrissement de son contenu au profit de celui de la circulaire d'application.

---

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

<sup>4</sup> 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 lourde<sup>5</sup>, 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.

---

<sup>5</sup> 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 placement<sup>6</sup>. 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 taux<sup>7</sup>.

Les dernières implantations géographiques retenues<sup>8</sup> 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<sup>er</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

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

<sup>8</sup> Les ouvertures de CEF depuis 2012 sont situées à Bures-sur-Yvette, Laon, Bruay la Buissière, 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<sup>er</sup> 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 ARS<sup>9</sup>) 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).

---

<sup>9</sup> 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.