



Plan stratégique national

2019 - 2022

Retrouvez-nous sur :
justice.gouv.fr



Madeleine Mathieu,
*Directrice de la protection
judiciaire de la jeunesse*

Le plan stratégique national 2019/2022 a pour vocation d'orienter et de cadrer pour l'année en cours et les trois années à venir l'action de la protection judiciaire de la jeunesse. Il a pour objectif premier d'accompagner les réformes issues de la loi de programmation pour la justice. La principale d'entre elles concerne l'ordonnance du 2 Février 1945, texte fondateur de notre institution, et sa profonde refonte en un code de la justice pénale des mineurs dans le respect des principes posés par le conseil constitutionnel.

Volontairement synthétique, ce document présente les orientations de la direction et en précise le sens. A ce titre, il servira d'appui au pilotage pour l'administration centrale, déclinable par chaque échelon hiérarchique de la direction. La démarche qui l'inspire se veut avant tout transversale, afin d'associer toutes les compétences et tous les acteurs de terrain.

Le nouveau cadre législatif réaffirme le principe de l'efficacité de l'action éducative au pénal et en facilite le respect :

- En rétablissant le juge des enfants dans son rôle de garant de la continuité du parcours des mineurs, il prend en compte les liens forts qui existent entre protection et prévention et réaffirme la primauté de l'éducatif sans pour autant négliger la nécessaire réactivité de la réponse judiciaire face au passage à l'acte délinquant.
- En permettant le prononcé rapide de la déclaration de culpabilité à chaque fois que la nature des faits reprochés le permet dans le respect des droits de la défense, il ouvre une période d'action éducative propice à la réinsertion du mineur tout en favorisant une prise en compte rapide de la victime. Il consacre également le recours à la justice restaurative, puissant facteur de réconciliation sociale.

La DPJJ doit donc mettre en place une stratégie à la hauteur de ces ambitions, en déployant une organisation et des actions garantissant une qualité d'intervention éducative propre à lutter contre la récidive. En effet, les études relatives à la désistance, le développement des neurosciences et les expériences de justice résolutive de problèmes menées depuis les années 80 aux USA convergent toutes vers ce constat : l'accompagnement éducatif et la mise à l'épreuve éducative constituent les moyens les plus efficaces pour interrompre durablement un parcours de délinquance.

Ainsi, si les objectifs de continuité des parcours, d'individualisation de l'accompagnement éducatif et de complémentarité avec les autres acteurs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance et de la jeunesse restent les objectifs à atteindre pour garantir la qualité de la mission, la stratégie nationale 2019 – 2022 est résolument tournée vers une recherche d'effectivité des actions menées dont elle doit évaluer périodiquement la pertinence.

La stratégie nationale doit également intégrer et accompagner les nombreuses évolutions interministérielles telles que la réforme de l'organisation territoriale de l'Etat et la transformation des administrations centrales, la loi de transformation de la fonction publique, le plan de transformation numérique ou encore la modernisation de la gestion budgétaire et comptable.

Elle répond ainsi à trois enjeux forts sous-tendant l'ensemble des objectifs à atteindre et actions à conduire :

- Structurer une démarche d'accompagnement aux évolutions majeures ;
- Se doter d'un cadre de prise en charge, d'une organisation et d'un mode de gouvernance plus souple et agile pour mieux répondre aux besoins des publics, des territoires et de l'autorité judiciaire ;
- Rendre lisible l'action conduite par les professionnels pour mieux les accompagner dans la conduite de leur mission mais aussi pour mesurer l'efficacité de la politique publique de protection judiciaire.

Je suis certaine que grâce à notre mobilisation collective, associée à celle des territoires et de nos partenaires, grâce aux compétences de chacun mises au service des mineurs en difficulté, nous parviendrons à relever tous les défis qui s'annoncent. Sans aucun doute, les difficultés seront nombreuses, la quantité de travail à fournir importante, mais si nous parvenons, comme je l'espère, à rénover la justice pénale des mineurs et leur prise en charge en alliant bienveillance et fermeté, composantes indissociables de notre mission de protection, notre institution aura contribué à relever les défis qui se présentent à notre société dans l'accompagnement et la prise en charge de la jeunesse.

Table des matières

Axe 1 : Un nouveau cadre juridique et organisationnel pour une action plus efficace	4
OBJECTIF STRATEGIQUE 1.1 :	4
Élaborer une procédure pénale des mineurs plus lisible, valorisant l'efficacité de l'action éducative	4
OBJECTIF STRATEGIQUE 1.2 :	4
Adapter l'organisation aux besoins éducatifs des publics pris en charge, aux territoires et à l'autorité judiciaire	4
Axe 2 : Des méthodes éducatives portées par l'institution, adaptées aux besoins des jeunes et aux enjeux de la société.....	5
OBJECTIFS STRATEGIQUES 2.1 et 2.2 :	5
Garantir le développement des compétences de tous les professionnels intervenant à la PJJ et garantir des conditions d'accueil et de travail adaptées à la mission	5
OBJECTIF STRATEGIQUE 2.3 :	6
Affiner la connaissance des publics et de leurs parcours	6
OBJECTIF STRATEGIQUE 2.4 et 2.5 :	7
Garantir la continuité et la cohérence des parcours et garantir une action individualisée et respectueuse du droit des usagers	7
Axe 3 : Une gouvernance renouvelée pour favoriser, valoriser les initiatives et évaluer l'action.....	8
OBJECTIF STRATEGIQUE 3.1 :	8
Consolider un management et un pilotage responsable et transversal favorisant les initiatives	8
OBJECTIFS STRATEGIQUES 3.2 et 3.3 :	8
Évaluer en continu l'action menée ; coordonner et renforcer les différents dispositifs de contrôle et d'évaluation au service de la qualité	8
OBJECTIF STRATEGIQUE 3.4:	9
Mieux faire connaître les missions et l'action de la PJJ	9

Axe 1 :

Un nouveau cadre juridique et organisationnel pour une action plus efficace

OBJECTIF STRATEGIQUE 1.1 :

Élaborer une procédure pénale des mineurs plus lisible, valorisant l'efficacité de l'action éducative

La réforme de l'ordonnance de 45 va poser un cadre d'intervention rénové, plus lisible pour être mieux compris tant des intervenants que des mineurs eux-mêmes et de leur famille. Elle doit permettre une plus grande réactivité de la chaîne judiciaire, une continuité d'intervention du juge et une prise en charge plus efficace.

Après l'importante contribution de la DPJJ à la rédaction du projet de code de justice pénale des mineurs, l'accompagnement de l'ensemble des professionnels et des juridictions pour leur permettre d'intégrer ensemble, dans leurs pratiques, les évolutions induites de la réforme constitue désormais un enjeu majeur.

ACTIONS À CONDUIRE

- 1.1.1 Rédaction du code pénal de justice des mineurs
- 1.1.2 Actualisation du référentiel mesures avec illustration des bonnes pratiques professionnelles
- 1.1.3 Élaboration d'un plan de communication interne et externe intégrant l'accompagnement à la réforme
- 1.1.4 Intégration des évolutions dans les modules de formation initiale et continue

OBJECTIF STRATEGIQUE 1.2 :

Adapter l'organisation aux besoins éducatifs des publics pris en charge, aux territoires et à l'autorité judiciaire

Les évolutions devront également concerner les dispositifs de prise en charge des mineurs, par l'adaptation des organisations à leurs besoins éducatifs, aux attentes des juridictions et aux réalités des territoires. Cela suppose une adaptation des modalités de prise en charge ainsi qu'une conception stratégique des schémas interrégionaux.

Les évolutions issues de la LPJ, en particulier le programme de création des 20 CEF, le développement du placement séquentiel dans les CEF existants et l'expérimentation de la mesure éducative d'accueil de jour (MEAJ) rendent nécessaire une actualisation des schémas existants.

Ces derniers doivent s'articuler entre eux mais aussi avec les autres acteurs du territoire et permettre ainsi d'alimenter les projets des échelons déconcentrés (projet stratégique interrégional et projets territoriaux) et de faciliter l'inscription de l'institution dans les territoires.

Ils doivent également reposer sur une méthode d'élaboration intégrant l'évaluation de leurs effets qui pourra déboucher sur des évolutions des modalités de prise en charge. La structuration juridique des établissements et services sera adaptée en conséquence.

Un effort de communication viendra soutenir cette démarche.

ACTIONS À CONDUIRE

- 1.2.1 Construction d'une méthode d'élaboration des schémas intégrant leur évaluation
- 1.2.2 Intégration des évolutions législatives dans les schémas : programme de construction des 20 CEF et placement séquentiel, expérimentation de la MEAJ
- 1.2.3 Évolution du décret de structuration juridique des établissements et services, et actualisation de la note OT

Axe 2 :

Des méthodes éducatives portées par l'institution, adaptées aux besoins des jeunes et aux enjeux de la société

OBJECTIFS STRATEGIQUES 2.1 et 2.2 :

Garantir le développement des compétences de tous les professionnels intervenant à la PJJ et garantir des conditions d'accueil et de travail adaptées à la mission

L'amélioration constante de la qualité de l'action éducative repose avant tout sur les professionnels, qui, au quotidien, accompagnent les jeunes et leur famille. L'institution se doit de les soutenir et les efforts doivent porter sur le développement de leurs compétences et sur l'amélioration de leurs conditions de travail. Le travail à conduire s'inscrit pleinement dans la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique qui répond à un triple objectif : une gestion plus simple et plus souple des ressources humaines, de nouveaux droits pour les agents et une fonction publique toujours plus exemplaire.

Les méthodes de l'action éducative sont ainsi envisagées depuis la définition des missions, qui méritent d'être clarifiées (référentiels de compétence, doctrine d'emplois), en passant par les modalités de recrutement et de formation qui seront travaillées avec l'école nationale.

Un enjeu particulièrement fort réside dans l'adaptation

continue des contenus de la formation aux besoins et enjeux de l'institution. La réforme des concours, celle du cadre des formations statutaires des éducateurs et des directeurs ainsi que l'évolution de l'organisation de l'Ecole doivent y participer pleinement.

Si l'école a un rôle primordial à jouer, il convient de valoriser tous les dispositifs de professionnalisation. La diversification des modes de transmission des compétences et l'accompagnement renforcé des parcours et des carrières professionnelles constituent également des leviers pour renforcer le développement des compétences.

Comme en témoigne le nombre d'actions identifiées, la réalisation de ces objectifs stratégiques correspond à un enjeu majeur pour la direction.

ACTIONS À CONDUIRE

- 2.1.1 Actualisation du référentiel d'activité et de compétences pour chaque fonction éducative
- 2.1.2 Élaboration des doctrines d'emplois et de recrutement pour les agents contractuels du secteur public
- 2.1.3 Élaboration des doctrines d'emplois et de recrutement pour les salariés du secteur associatif habilité
- 2.1.4 Évolution des épreuves de concours d'éducateurs et directeurs
- 2.1.5 Professionnalisation des acteurs du recrutement et des acteurs de la formation
- 2.1.6 Diversification des viviers de recrutements
- 2.1.7 Redéfinition des modules de formation statutaire.
- 2.1.8 Renforcement de l'accompagnement à la prise de fonction
- 2.1.9 Construction des parcours individuels de formation
- 2.1.10 Ouverture de la formation aux autres intervenants de la justice des mineurs, notamment les acteurs de la sécurité publique
- 2.1.11 Évaluation de la supervision et de l'accompagnement d'équipe
- 2.1.12 Développement des « retours d'expérience » (RETEX)
- 2.1.13 Déploiement de la formation professionnelle au service de l'accompagnement des transitions, reconversions et mobilités professionnelles
- 2.1.14 Réorganisation de la revue des cadres PJJ (périmètre et modalités)
- 2.1.15 Renforcement des postures et compétences des cadres dans la construction des parcours professionnels des agents

En parallèle, la direction doit garantir des conditions d'accueil et de travail adaptées à la mission en interrogeant les organisations de travail, en assurant un cadre de travail satisfaisant, en prenant mieux en compte les questions de santé, sécurité au travail et plus largement en améliorant la qualité de vie au travail en référence à la démarche « PJJ, promotrice de santé ».

Ces perspectives de travail s'inscrivent également dans le plan de transformation numérique qui vise la modernisation des environnements de travail, la réalisation de nouveaux applicatifs simplifiant les missions et l'accompagnement dans l'évolution des manières de travailler avec le numérique.

ACTIONS À CONDUIRE

- 2.2.1 Clarification des organisations de travail et évolution de leurs modalités
- 2.2.2 Appui des observatoires des conditions de travail
- 2.2.3 Construction d'une programmation pluriannuelle immobilière (rénovation du parc immobilier)
- 2.2.4 Dotation suffisante et adaptée en équipement informatique et numérique
- 2.2.5 Déclinaison et évaluation du plan triennal santé sécurité au travail
- 2.2.6 Intégration de la QVT dans les pratiques managériales

OBJECTIF STRATEGIQUE 2.3 :

Affiner la connaissance des publics et de leurs parcours

Pour parvenir aux évolutions recherchées, la connaissance des publics et de leur parcours est essentielle. La question de l'évaluation de la situation du jeune et de ses modalités de mise en œuvre est au cœur de cet objectif quel que soit le cadre de prise en charge et à tout moment du parcours.

À cet égard, le déploiement de la nouvelle application PARCOURS constitue un enjeu majeur : conçu comme un outil au service de la continuité des parcours, il est essentiel que les professionnels en perçoivent tout l'intérêt éducatif et se l'approprient.

La question de l'évaluation ne saurait néanmoins se limiter au déploiement de PARCOURS. L'évaluation est une des composantes de l'accompagnement éducatif en ce qu'elle constitue la première phase de la prise en

charge ou le cœur des mesures d'investigation.

Elle touche également au fonctionnement des unités éducatives, en particulier à l'interdisciplinarité et à l'utilisation des outils de continuité des parcours tels le DIPC, le PCPC et la revue périodique des mesures qu'il est essentiel de généraliser.

En outre, en structurant une politique de recherche répondant aux enjeux de l'institution et en construisant un référentiel de l'évaluation dans un souci de complémentarité avec l'ensemble des dispositifs de protection au sens large, cet approfondissement de la connaissance des publics viendra soutenir les actions déjà engagées dans le sens d'une diversification des modes de prise en charge et de continuité des parcours.

ACTIONS À CONDUIRE

- 2.3.1 Optimisation de l'utilisation de GAME dans l'attente de PARCOURS et organisation des modalités de l'accompagnement au changement.
- 2.3.2 Utilisation systématique des outils de continuité du parcours : DIPC, PCPC, GAME et PARCOURS
- 2.3.3 Clarification des modalités de l'interdisciplinarité
- 2.3.4 Élaboration d'un référentiel de l'évaluation des mineurs à partager avec les autres acteurs de la protection de l'enfance
- 2.3.5 Clarification des articulations DPJJ / ENPJJ en matière de recherche
- 2.3.6 Diffusion et valorisation des travaux de recherche sur les territoires et dans le cadre de la formation
- 2.3.7 Capitalisation des enseignements issus des travaux de recherche et évaluation de leur appropriation
- 2.3.8 Identification et valorisation des évaluations de fin de parcours produites par les territoires

OBJECTIF STRATEGIQUE 2.4 et 2.5 :

Garantir la continuité et la cohérence des parcours et garantir une action individualisée et respectueuse du droit des usagers

Les principes de la continuité des parcours et de l'individualisation de la prise en charge restent les deux objectifs majeurs à atteindre.

À ce titre, la direction doit poursuivre la diversification des modalités de prise en charge et garantir leur coordination, en particulier pour les mineurs placés, détenus ou qui bénéficieront d'une mesure éducative d'accueil de jour. Elle doit également continuer à construire la complémentarité avec les dispositifs de protection de l'enfance et de droit commun en mobilisant tous les acteurs et en premier lieu l'autorité judiciaire, les collectivités territoriales, le secteur associatif habilité, les ARS et autres services de l'Etat s'intéressant aux problématiques de la jeunesse.

En ce qui concerne le placement, le chantier annoncé des Etats généraux de l'hébergement associera largement l'ensemble des professionnels du secteur public et du secteur associatif habilité et prendra en compte la parole des usagers. Cette démarche résolument transversale

contribuera à la diversification précitée des modes d'accompagnement. Elle ambitionne également de permettre à notre institution de surmonter les difficultés constatées de longue date dans les hébergements collectifs de toute nature, afin de garantir aux mineurs un accueil respectueux de leurs droits, suffisamment contenant et apaisé pour assurer leur protection tout en constituant une alternative crédible à l'incarcération lorsque c'est nécessaire.

La direction s'attachera également à mieux inscrire la mission insertion et le dispositif dédié au sein des territoires en recherchant la complémentarité avec les autres acteurs afin de proposer un accompagnement à tout jeune mineur en situation de décrochage durable tel que le prévoit la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Les évolutions législatives devront être intégrées dans les référentiels de prise en charge et déclinées jusque dans les projets de service.

ACTIONS À CONDUIRE

- 2.4.1 Renforcement de notre inscription dans la stratégie de protection de l'enfance : connaissance / concertation / réversibilité / Schéma conjoint
- 2.4.2 Renforcement des articulations avec le secteur de santé mentale et du handicap
- 2.4.3 Mutualisation des ressources dans le domaine de la scolarisation et de l'insertion professionnelle
- 2.4.4 Diversification des modes de prises en charge complémentaires à l'hébergement collectif
- 2.4.5 Conduite des états généraux du placement
- 2.4.6 Expérimentation de la MEAJ
- 2.4.7 Renforcement de la complémentarité avec le SAH
- 2.4.8 Lisibilité de l'offre de prises en charges auprès des prescripteurs et partenaires
- 2.4.9 Définition des référentiels de prise en charge à intégrer dans les projets de service

Il est essentiel que la prise en charge soit adaptée aux problématiques de chaque mineur, l'associe étroitement ainsi que sa famille à la construction de son projet et garantisse le respect de ses droits fondamentaux. À ce titre, une attention particulière sera portée à des publics spécifiques tels que les mineurs non accompagnés, les mineurs inscrits dans une problématique de radicalisation

et ceux cumulant une problématique psychique, sanitaire et judiciaire. Si la mise en œuvre de ce principe d'adaptabilité concerne l'ensemble des modalités de prise en charge, elle revêt une importance particulière dans le cadre du milieu ouvert. Constat est fait d'un manque de lisibilité et de capitalisation des pratiques innovantes en ce domaine auquel il sera nécessaire de remédier.

ACTIONS À CONDUIRE

- 2.5.1 Association renforcée de la famille à la construction du projet de l'enfant (DIPC)
- 2.5.2 Organisation du recueil de la parole et de l'avis des usagers y compris ceux sortis des dispositifs de protection judiciaire
- 2.5.3 Association plus étroite des avocats
- 2.5.4 Prévention, analyse et traitement des situations de violences
- 2.5.5 Diagnostic des pratiques professionnelles en Milieu ouvert associant le terrain afin de rendre lisible les pratiques innovantes et les modalités de la déclinaison de l'adaptabilité des prises en charge renforcées ou distancées après évaluation de la situation du jeune
- 2.5.6 Renforcement de la continuité de l'accompagnement éducatif pour les jeunes incarcérés et sortant d'incarcération

Axe 3 :

Une gouvernance renouvelée pour favoriser, valoriser les initiatives et évaluer l'action

OBJECTIF STRATEGIQUE 3.1 :

Consolider un management et un pilotage responsable et transversal favorisant les initiatives

Le troisième axe envisage une gouvernance renouvelée pour soutenir les ambitions des deux premiers. Dans la continuité des actions engagées depuis 2017, il s'agit de promouvoir un pilotage plus autonome et responsable, de nature à favoriser les initiatives, la créativité en matière d'éducation venant principalement des professionnels de terrain.

Cet objectif repose en premier lieu sur les cadres de tous niveaux dont il est nécessaire de clarifier les périmètres de responsabilité avant de pouvoir identifier leurs leviers d'action et de renforcer la formation managériale en

conséquence.

À cet égard, l'accroissement des marges de manœuvre des directeurs interrégionaux, responsables de budget opérationnel de programme est un enjeu majeur de l'adéquation entre les besoins des territoires et l'allocation des moyens. La responsabilisation des RBOP dans leurs choix de gestion nécessitera en contrepartie un suivi affiné de l'utilisation des ressources.

ACTIONS À CONDUIRE

- 3.1.1 Identification des marges de manœuvre à disposition de l'encadrement
- 3.1.2 Renforcement de la formation managériale
- 3.1.3 Évolution de la cartographie des postes fonctionnels et profilés
- 3.1.4 Simplification des critères d'allocations et des modalités de gestion des ressources
- 3.1.5 Appropriation des outils de suivi des moyens alloués au BOP

OBJECTIFS STRATEGIQUES 3.2 et 3.3 :

Évaluer en continu l'action menée ; coordonner et renforcer les différents dispositifs de contrôle et d'évaluation au service de la qualité

La plus grande liberté d'action des différents niveaux d'encadrement implique, en contrepartie, une évaluation continue des actions afin de garantir leur efficacité au service des jeunes confiés. Cette exigence d'évaluation doit être prise en compte et intégrée dans chaque projet conduit par l'institution à tous les niveaux.

Constat est fait que de nombreuses évaluations, études, diagnostics, rapports sont aujourd'hui produits par l'ensemble des acteurs sans que cela ne contribue, de manière structurée, à la démarche d'amélioration

continue de l'action menée par les échelons déconcentrés et les établissements et services. La valorisation et la diffusion des bonnes pratiques doit se structurer.

De même l'exploitation des systèmes d'information doit s'améliorer. L'infocentre d'exploitation des données sera ainsi renouvelé pour une meilleure analyse et restitution de celles-ci à tous les échelons, facilitant ainsi le pilotage de l'activité comme la connaissance statistique des jeunes accueillis.

ACTIONS À CONDUIRE

- 3.2.1 Définition des modalités d'évaluation des expérimentations et projets dès leur conception
- 3.2.2 Formation à l'évaluation et diffusion d'outils
- 3.2.3 Capitalisation des bonnes pratiques et pratiques innovantes
- 3.2.4 Pérennisation du comité national des utilisateurs dans le cadre du déploiement de l'application PARCOURS
- 3.2.5 Exploitation des données et aide au pilotage de l'activité par le développement d'outils harmonisés

La démarche de maîtrise des risques est aujourd'hui installée au sein de la direction et des directions interrégionales. Néanmoins, force est de constater, que l'articulation avec l'ensemble des dispositifs de contrôle interne, n'est pas encore aboutie. Il sera donc nécessaire

de travailler à la cohérence de l'ensemble des dispositifs de contrôle existants dont la finalité reste la maîtrise des risques.

Une attention particulière sera portée sur la structuration des modalités d'anticipation et de gestion de crise.

ACTIONS À CONDUIRE

- 3.3.1 Revisite des notes et des guides sur les différents types de contrôles
- 3.3.2 Formation adaptée au différents contrôles et capitalisation des méthodologies
- 3.3.3 Développement des retours d'expérience (RETEX), des procédures, outils et instances d'alerte et de gestion de crise
- 3.3.4 Déploiement d'une démarche en matière de sécurité et de défense : actualisation du plan de continuité d'activité (PCA) de l'AC et mise en place des PCA au niveau des DIR ; réflexion sur l'installation et l'utilisation de dispositifs de télé-alerte, de rappel ou de confinement

OBJECTIF STRATEGIQUE 3.4:

Mieux faire connaître les missions et l'action de la PJJ

Une politique de communication institutionnelle volontariste, tant externe qu'interne, accompagnera la mise en œuvre de l'ensemble des axes du PSN. Il est en effet indispensable à la fois de soutenir la diffusion des orientations et de mieux faire connaître les actions de l'institution et le public pris en charge. La formalisation

d'une stratégie et d'un plan de communication à tous les échelons ainsi que le développement et la modernisation des supports de communication correspondants en constitueront les deux leviers principaux.

ACTIONS À CONDUIRE

- 3.4.1 Déclinaison de la stratégie de communication et montée en compétence au niveau territorial
- 3.4.2 Renforcement de la promotion des manifestations nationales, accompagnement du plan CEF et de la réforme de l'Ordonnance de 1945, mise en valeur des initiatives et des réussites des services
- 3.4.3 Réorganisation des contenus PJJ sur le site intranet et le site internet en lien avec les chantiers de la DICOM, investissement de nouveaux réseaux sociaux, création et mises à jour des supports print en lien avec les réformes en cours