



MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Paris, le 18 avril 2002

**DIRECTION
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA
JEUNESSE**

**SOUS-DIRECTION
DE L'ACTION EDUCATIVE
ET DES AFFAIRES JUDICIAIRES**

**BUREAU DES METHODES
DE L'ACTION EDUCATIVE
K1**

Dossier suivi par Raynald GENDRY (01.44.77.75.09)
et Jean-Louis AUTHIE (01.44.77.74.69)
Note N° D293-02 du 18 avril 2002

**Note à
Madame et Messieurs les directeurs régionaux
de la protection judiciaire de la jeunesse
Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux
de la protection judiciaire de la jeunesse
Monsieur le directeur général du CNFE**

OBJET : L'insertion sociale et professionnelle et les activités de jour à la protection judiciaire de la jeunesse.

L'insertion sociale et professionnelle des mineurs suivis par les services de la protection judiciaire de la jeunesse est une préoccupation constante de cette administration qui a mené sur cette question un travail d'élaboration sur les contenus, de renforcement des moyens d'action et de redéfinition de l'organisation administrative. L'objectif de cette note est de faire le point sur le travail accompli, d'en marquer les principales étapes et de tracer les pistes de travail à poursuivre à court et à moyen terme.

La conduite de l'action éducative auprès des mineurs faisant l'objet d'une décision de justice s'est toujours appuyée sur la nécessité de confronter ceux-ci, d'une part, à une démarche concrète de socialisation et, d'autre part, à une perspective d'intégration sociale qui passe par l'ouverture d'un accès au monde de la formation et de l'emploi. L'insertion professionnelle de ces jeunes demeure, en effet, à terme, une finalité de l'action éducative.

La nécessité de donner corps à ces deux dimensions de l'action éducative a conduit au développement d'un secteur d'intervention spécifique de l'institution qui a pris des formes différentes au cours de son histoire. De la formation professionnelle à l'intérieur des internats de l'Education Surveillée à l'accompagnement des mineurs dans les dispositifs de droit commun, ce secteur a su évoluer de manière créative en tenant compte des situations nouvelles, qu'il s'agisse des publics et de leurs besoins, ou des politiques publiques en matière d'insertion sociale et professionnelle.

DPJJ

**13, place Vendôme
75042 Paris Cedex 01
Téléphone : 01 44 77 74 43
Télécopie : 01 44 77 70 60**

Cette capacité d'évolution et d'innovation a généré une diversité des réponses qui rendait peu lisible leur inscription dans l'organisation départementale définie.

Les efforts de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ont porté ces dernières années sur la prise en charge au quotidien des mineurs les plus difficiles et les plus en difficulté dans l'objectif de construire auprès d'eux une démarche éducative soutenue. Cet objectif conduit à renforcer la place des activités de jour, du point de vue des moyens, de la pédagogie et de l'organisation administrative, au sein du dispositif éducatif global de l'institution.

1) UN SECTEUR D'INTERVENTION EDUCATIVE A PART ENTIERE.

La circulaire d'orientation de la protection judiciaire de la jeunesse du 24 février 1999 préconise "que les projets de service définissent une organisation des contenus de la journée à partir de la présence des adultes et des activités partagées avec les mineurs en s'appuyant sur les ressources internes et externes".

Cette préconisation est reprise dans la circulaire du 3 novembre 2000 relative à l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire "pour les mineurs non scolarisés ou sans activité, organisée, une prise en charge dans la journée doit être obligatoirement prévue, en articulation avec le centre de jour ou tout autre support d'insertion afin de favoriser une démarche d'insertion sociale et professionnelle".

L'action éducative auprès des mineurs suppose comme condition indispensable le recours à des médias pédagogiques qui vont structurer la relation entre l'éducateur au sens large et le mineur ainsi que l'existence d'un projet partagé qui donne une perspective à cette action. C'est dans cet impératif que le secteur des activités de jour et de l'insertion sociale et professionnelle trouve toute son importance, dans la réponse aux besoins des mineurs et dans la construction de leur parcours éducatif.

Les caractéristiques des jeunes suivis dans nos services sont connues : scolarité mal vécue, cumul d'échecs, difficultés relationnelles, déficience de moyens d'affirmation personnelle, équilibre perturbé en raison de manque de références intégrées, absence de maîtrise suffisante du langage et des savoirs de base qui met à mal le sens de l'écrit, l'aisance de l'expression, la logique des raisonnements et les repères dans l'espace et le temps, sentiment de dette de la société à leur égard qui génère insipidité, agressivité, vandalisme, violences collectives sans recherche systématique de gain ou de profit.

Les activités de jour, parce qu'elles favorisent le développement personnel, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des mineurs suivis, s'inscrivent pleinement dans le processus de restauration que nécessite leur prise en charge. Cette notion d'activités de jour, introduite dans la circulaire du 24 février 1999, a été développée dans le rapport élaboré par le groupe d'appui national aux activités de jour, créé sur ma demande le 15 septembre 1999 pour soutenir ce secteur d'intervention, tant dans l'élaboration de références professionnelles que dans l'appui aux initiatives des services :

- les activités de jour font partie intégrante de l'action éducative conduite par les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- elles se déploient à tous les niveaux de l'institution et ont comme objectif l'accueil des jeunes pendant la journée en privilégiant la mise en oeuvre d'actions concrètes ;

- elles doivent permettre de proposer à chaque jeune confié un ensemble de réponses visant son insertion professionnelle, son intégration sociale et son développement personnel ;
- elles se définissent comme un ensemble structuré d'activités, en un lieu et un espace clairement identifié, facilitant les échanges entre l'interne et l'externe ;
- elles constituent le support privilégié de l'accompagnement éducatif au quotidien en impliquant les moyens propres à la PJJ (secteur public et secteur associatif) et les ressources du dispositif partenariat ;
- enfin, leur conduite repose sur l'expérience et le savoir-faire de professionnels relevant de métiers différents qui ont en charge et qui développent une approche de leur intervention ancrée plus particulièrement dans la notion de "faire avec" les jeunes. Elles se distinguent en cela des activités occasionnelles ou de temps libres et sont destinées à tous les jeunes placés ou suivis en milieu ouvert.

Outre la formation qualifiante, l'insertion par l'économique et l'insertion professionnelle proprement dites ainsi que l'accès aux dispositifs de droit commun qui reste un objectif essentiel, tel le programme TRACE dont l'évolution et l'amplification récentes permettent une meilleure adaptation aux publics en difficulté, cette conception des activités de jour et d'insertion englobe toute action structurée, régulièrement organisée en un lieu déterminé, y compris dans les domaines scolaires, culturels, artistiques, sportifs et de santé.

A la démarche globale de socialisation du mineur s'ajoutent des programmes d'action développés au sein de dispositifs d'insertion construits sur les ressources propres de la protection judiciaire de la jeunesse ou en partenariat. C'est le cas, entre autres, des actions financées par le Fonds Social Européen, du programme d'insertion par l'économique ou des chantiers de production-formation. Ces programmes, destinés à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des mineurs et jeunes majeurs les plus exclus, leur permettent d'accéder directement à une situation de production et de formation à travers un système économique adapté et doublé d'un accompagnement éducatif déterminant.

La spécificité de ce secteur est donc de développer de réels savoir-faire professionnels autour de la construction d'un parcours du mineur qui est à la fois parcours éducatif et parcours d'insertion. Cette construction repose elle-même sur une démarche d'accompagnement du mineur dans une "dynamique de projet".

Le terme de projet est à entendre non comme un objectif pré-défini mais comme la tentative d'ouvrir une perspective au temps et à l'action que le mineur et l'adulte vont avoir à partager. Ce projet est profondément lié à l'évolution du mineur. Le parcours de celui-ci est toujours singulier, fait de progrès, de stagnations, de reculs, de pointillés, d'opportunités, de déclics et prend souvent l'apparence d'un cheminement dont le déroulement n'est jamais linéaire. Le parcours se dessine donc comme une succession d'objectifs à court terme, comme une suite d'expériences concrètes, autant d'étapes qui constituent un itinéraire. C'est pourquoi en aucun cas le projet ne doit être un préalable à la prise en charge en activité de jour. Il s'apparente davantage à une action prétexte, de courte durée, qui vise à une mise en mouvement du jeune, occasion pour lui de se projeter dans un avenir possible. L'action est conçue comme une manière de le faire progresser dans sa capacité à faire des choix car bien qu'étant moteur, le projet est amené à changer souvent de contenu et d'objectif.

Il s'agit donc avant tout d'une entreprise d'éveil des capacités du mineur pour ouvrir la possibilité de l'action éducative. Elle repose sur des objectifs et des méthodes mis en oeuvre dans la

démarche de “soutien-accompagnement”, soutien au mineur dans les étapes de son parcours éducatif et accompagnement du mineur dans le dispositif d’insertion. Le soutien-accompagnement doit donner l’occasion au jeune de poursuivre le développement de ses compétences personnelles et de les mettre en oeuvre dans une dynamique de travail au sein d’un réseau de partenaires. Il accorde une large place à l’explicitation des expériences vécues, en particulier l’amélioration des pré-requis fondamentaux, et à la structuration de l’employabilité à travers l’accès à l’activité, le recours à la mobilité et les situations d’alternance afin d’aboutir à l’accès à l’emploi. Il faut permettre à chaque jeune de rencontrer un adulte “réfèrent” qui l’accompagnera dans son parcours d’insertion, l’aidera dans son orientation, facilitera son accès à l’activité et (ou) à l’emploi.

Le récent rapport sur “l’évaluation des dispositifs de prise en charge des mineurs multirécidivistes ou en grande difficulté” situe clairement l’enjeu des activités de jour à la protection judiciaire de la jeunesse : “de la consistance et de la diversité des activités de jour ou d’insertion organisées ou mobilisées par le milieu ouvert dépend en grande partie la réussite des parcours éducatifs (placements y compris), générant selon les cas, mobilisation des mineurs ou vacuité”. C’est par rapport à cet enjeu que la direction s’est engagée dans une démarche sur la durée visant à consolider clairement la place des activités de jour dans ce qui doit être une politique éducative globale de prise en charge des mineurs sous décision de justice.

2) STRUCTURER LE SECTEUR DES ACTIVITES DE JOUR ET DE L’INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE ET RENFORCER SES MOYENS.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse s’est engagée dans une politique de développement de ce secteur d’intervention qui s’est matérialisée par une série de décisions.

Dès 1998, la préparation des contrats de plan Etat-Région a été l’occasion pour la direction, dans le cadre des propositions de contractualisation, de privilégier la création de “centres de jour”, déjà préconisée dans la loi quinquennale pour la Justice du 6 janvier 1995, et le développement d’activités scolaires, sportives, culturelles ou d’insertion professionnelle.

A partir de l’année 1999 un certain nombre de mesures concrètes sont venues confirmer ces choix :

- tout d’abord, l’orientation affirmée dans les conférences uniques de programmation de placer l’accueil de jour parmi les trois objectifs prioritaires à développer dans les régions ;

- ensuite, la reprise, avec un statut modifié, du recrutement des professeurs techniques, interrompu depuis 1992. De surcroît, le recrutement, désormais non plus sur des spécialités mais sur des familles de métiers, favorise la polyvalence et l’assouplissement dans les modes d’intervention. De même, des spécialités nouvelles apparaissent, élargissant ainsi la palette des possibilités d’apprentissage : FLE, CAB, puis STAPS, culture et savoirs de base ;

- enfin, le ministère de la Justice ayant été autorisé par la loi du 23 juin 1999 à procéder au recrutement d’agents de justice, 433 sont aujourd’hui en fonction dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Des quatre fiches d’emploi conçues par l’administration centrale, trois concernent très précisément le domaine des activités de jour et de l’insertion (assistant scolaire, animateur sportif et culturel, assistant d’insertion sociale et professionnelle).

Toutefois, ce changement de contexte ne s’est pas limité à l’évolution de dispositions internes. Il est également l’effet d’une transformation de l’environnement.

D'une part, l'année 1999 marque le transfert définitif des compétences en matière d'insertion professionnelle de l'Etat vers les conseils régionaux en vertu de la loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993. D'autre part, l'année suivante voit se mettre en place la déconcentration de la gestion de l'objectif n° 3 du Fonds Social Européen pour la protection judiciaire de la jeunesse. Enfin, plus récemment, la loi du 2 janvier 2002 rénovant la loi de 1975 sur l'action sociale et médico-sociale, en incluant dans son champ d'application les actions d'intégration scolaire, d'insertion, de réinsertion sociale et professionnelle, de formation, d'aide au travail, de soins et d'accompagnement, de développement social et culturel et d'insertion par l'activité économique, offre la possibilité d'habilitier des établissements du secteur associatif qui s'inscrivent dans ces différents domaines et de compléter, de la sorte, les moyens et l'action du service public.

Ces trois éléments combinés contribuent, en outre, à affirmer le rôle de l'échelon régional, à la fois vis à vis des autres services déconcentrés de l'Etat, des collectivités territoriales correspondantes et du secteur associatif habilité.

Ce mouvement de renforcement est conduit dans la durée. Il s'agit pour la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de développer une dynamique dans le secteur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, de donner un souffle nouveau aux activités de jour et de les valoriser. Dans cet objectif, il est aujourd'hui indispensable de réaliser, parallèlement et de manière complémentaire, des avancées dans les domaines du personnel, de l'organisation territoriale, des supports juridiques, du partenariat, ainsi que de la programmation.

Développer une politique volontariste du personnel consiste, d'une part, à diversifier les modes de recrutement conformément à la loi du 3 janvier 2001 relative à la modernisation de la fonction publique, d'autre part, à réexaminer la formation pratique des éducateurs et à favoriser leur qualification technique et à valoriser les agents de catégorie C intervenant dans les activités de jour.

Les cadres juridiques et administratifs doivent aujourd'hui être adaptés. En l'état, le recours aux associations para-administratives vient de faire l'objet d'un rapport établi par un groupe-projet qui vous sera transmis très bientôt.

En matière d'insertion sociale et professionnelle, le partenariat est essentiel. Ne pouvant disposer à elle seule de toutes les compétences et tous les savoir faire utiles pour construire le parcours d'insertion personnalisé de chaque jeune pris en charge, la protection judiciaire de la jeunesse doit les rechercher dans son environnement. A ce titre, plusieurs accords nationaux sont à réactualiser (Culture, Jeunesse et Sports), certains sont à étendre (les actions de parrainage des jeunes dans l'accès à l'emploi, "AGIR") et d'autres sont à développer ou à construire (Agriculture, Tourisme...).

Enfin, en ce qui concerne les activités de jour et l'insertion sociale et professionnelle, la réforme de l'organisation territoriale possède des enjeux spécifiques et en particulier celui de construire un véritable dispositif départemental d'insertion pour mettre en synergie les services entre eux et avec le réseau des partenaires.

3) CONSTRUIRE LE DISPOSITIF DEPARTEMENTAL D'ACTIVITES DE JOUR ET D'INSERTION.

Dans la logique de la circulaire d'orientation du 15 mai 2001 sur l'organisation des services de la protection judiciaire de la jeunesse au niveau départemental, l'objectif, concernant le secteur

des activités de jour et de l'insertion, est de favoriser la circulation et donc la mobilité du jeune dans le déroulement de son parcours propre et dans l'élaboration de son projet personnel et professionnel en fonction de ses besoins de formation et de sa progression.

Une politique départementale dans le domaine de l'insertion doit être élaborée au delà de la gestion de services juxtaposés, avec chacun "son" offre d'insertion. Il s'agit d'ailleurs de conforter une évolution qui est déjà en cours. Depuis que le document du comité technique paritaire national de 1994 sur l'insertion sociale et professionnelle à la protection judiciaire de la jeunesse a préconisé la mutualisation des ressources et une organisation des réponses cohérentes avec la réalité des parcours des mineurs, plusieurs départements ont avancé en direction d'une plus grande coordination, en vue de dépasser les cloisonnements et de développer une pédagogie soucieuse de complémentarité départementale.

Progressivement ont été mis en place d'autres types de fonctionnement aboutissant à des regroupements des centres de jour au sein d'une entité départementale. Celle-ci est souvent dotée d'un pôle-ressource qui a pour mission d'assurer l'accueil, l'orientation, le suivi des jeunes hors centre de jour, de mettre en place et d'accompagner, individuellement, un parcours d'insertion cohérent.

Le pôle-ressource, véritable liant du dispositif, permet par son activité la synergie entre le triptyque constitué par le milieu ouvert, l'hébergement et l'insertion. Il reçoit les jeunes, fait une évaluation et élabore avec eux un projet individualisé d'insertion permettant la mise en place et le suivi de stages de découverte d'entreprises et de sensibilisation à différents métiers.

La réforme de l'organisation des services doit permettre de structurer une réelle politique départementale en matière d'insertion et d'activités de jour qui renforce les principes de la démarche en cours depuis 1994 . Le dispositif, décliné au niveau de l'unité et du service, garantit la coordination départementale, laquelle doit offrir à chaque jeune pris en charge un ensemble de réponses possibles. Dans tous les cas, à partir de supports techniques ou professionnels de qualité, le jeune doit pouvoir circuler à l'intérieur de ce dispositif en ayant également un recours possible à d'autres médiations telles le cognitif, le sport, la culture, le droit, le logement, l'éducation à la santé...

Cette ambition impose une conception large du dispositif lui-même. Au-delà de l'équipement actuel du secteur public qui demande à être renforcé de manière significative, celui-ci inclut nécessairement les établissements du secteur associatif habilité ainsi que les partenaires qui, les uns et les autres, concourent à une mission permanente ou ponctuelle de service public. La vocation de transversalité attachée à la nature même de ce dispositif appelle une articulation étroite avec les autres dispositifs départementaux et, par conséquent, à une concertation régulière entre les différents responsables.

La fonction de responsable de dispositif départemental correspond à un besoin repéré dans la nouvelle organisation. Elle suppose des compétences dans le domaine de l'animation et l'aide au projet, des connaissances sur un plan technique ainsi qu'une réelle capacité à intégrer la dimension départementale du travail dans ce champ d'intervention. Dans tous les cas, il s'agira d'un personnel de catégorie A. La fiche de poste de responsable de dispositif départemental constitue, aujourd'hui, le document de référence.

Enfin, cette réforme de l'organisation départementale est l'occasion d'apporter une plus grande lisibilité à un secteur d'intervention souvent marqué par une profusion des appellations employées pour désigner les lieux d'exercice des activités de jour. Cette volonté de clarification doit conduire à réduire le nombre de sigles utilisables et à ne retenir qu'une seule appellation officielle par niveau d'implantation, unité, service et dispositif.

L'articulation entre les différents échelons est indispensable pour mener à bien cette réforme, de manière à en suivre les étapes et à apporter l'appui nécessaire aux projets qui s'élaborent dans les services et les départements. A cet égard, des groupes d'appui régionaux ont été constitués afin de suivre la mise en œuvre des différents programmes du FSE. Cette organisation a montré sa pertinence, l'échelon régional ayant un rôle déterminant d'impulsion, de coordination et d'animation.

Comme je vous l'ai demandé dans ma note du 1^{er} octobre 2001, il importe que toutes les directions régionales désignent un correspondant dans le domaine des activités de jour et de l'insertion sociale et professionnelle. L'administration centrale les réunira régulièrement dans le cadre d'une animation fonctionnelle de manière à constituer un lieu d'information et d'échanges notamment sur l'état d'avancement et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des présentes orientations.

Un accompagnement conjoint des échelons territoriaux dans la mise en œuvre de cette réorganisation sera assuré par la mission sur l'organisation des services et le groupe d'appui national aux activités de jour, en fonction de la nature des besoins, la mission se situant au niveau de l'organisation administrative et le groupe d'appui national au niveau de l'analyse technique.

Un accompagnement conjoint des échelons territoriaux dans la mise en œuvre de cette réorganisation sera assuré par la mission sur l'organisation des services et le groupe d'appui national aux activités de jour, en fonction de la nature des besoins.

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
Sylvie PERDRIOLLE