

**Les mesures d'investigation dans le service public de la
Protection judiciaire de la jeunesse**

Note présentée par :

Danièle LARGER

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

*Note n° 2005 038
Mars 2005*

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
I -DÉFINITION DE L'IOE ET SA PLACE DANS L'APPAREIL DE LA JUSTICE DES MINEURS.....	4
II -LA POSITION DES PARTIES EN PRÉSENCE.	5
2.1 L'ADMINISTRATION SOUHAITE QUE LE DÉCRET ATTENDU CONTRIBUE À UN POSITIONNEMENT FORT DES SERVICES PUBLICS SUR L'EXÉCUTION DES MESURES D'IOE.	5
2.2 LES ORGANISATIONS SYNDICALES PORTENT UN REGARD BIEN DIFFÉRENT SUR LA PROPOSITION DE SPÉCIALISATION.	5
2.3 POSITIONS D'AUTRES ACTEURS	6
III - DES INTERROGATIONS SANS INCIDENCE SUR LE PROJET DE CRÉATION DE SERVICES TERRITORIAUX SPÉCIALISÉS EN INVESTIGATION.	7
3.1 LE CHAMP DE LA LOI 2002-2 DU 2 JANVIER 2002 RÉNOVANT DE L'ACTION SOCIALE ET MÉDICO-SOCIALE	7
3.2 LA SPÉCIALISATION COMME ÉLÉMENT CONSTITUTIF DE LA QUALITÉ DE LA PRODUCTION	8
IV - LES PRINCIPAUX ENJEUX D'UN POSITIONNEMENT FORT DES SERVICES PUBLICS DE LA PJJ SUR L'INVESTIGATION.....	9
4.1 LES ENJEUX FINANCIERS.....	9
4.2 LES ENJEUX INSTITUTIONNELS.....	10
4.3 ENJEUX POUR L'USAGER, ET POUR LES MÉTHODES DE TRAVAIL À LA PJJ	10
V - LES CONDITIONS D'UN MEILLEUR POSITIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS VIS À VIS DE L'IOE.....	13
5.1 UNE DÉCLARATION D'INTENTION CLAIRE.....	13
5.2 UNE MEILLEURE LISIBILITÉ DANS LES 5 OBJECTIFS D'EFFICACITÉ FINALE EN COURS DE DÉFINITION	14
5.3 UNE CONCERTATION DOIT ÊTRE OUVERTE À L'ÉCHELON RÉGIONAL ET DÉPARTEMENTAL AVEC LES TROIS PRINCIPALES CATÉGORIES D'ACTEURS QUE SONT LES JUGES, LES REPRÉSENTANTS DU SAH ET LE SERVICE PUBLIC.	14
5.4 DES ACTIONS DE FORMATION INITIALE ET CONTINUE.	15
CONCLUSION	16

Introduction

Par lettre en date d'octobre 2004, (annexe 1) le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse a demandé à la chef de l'IGAS une mission d'appui relative au projet de décret structurant les services de la PJJ.

Il s'agit très précisément l'opportunité de la création de services territoriaux d'investigation et d'orientation éducative spécialisés.

Le projet de décret a vocation à énumérer et décrire les différentes missions de la PJJ, unifier leur dénomination, prévoir les modalités de création et de fonctionnement des établissements et services qui en sont en charge, ainsi que leur mode d'évaluation. Il répond ainsi à une partie des observations du récent rapport de la Cour des Comptes.

La concertation et les négociations conduites de décembre 2003 à mars 2004 ont permis l'évolution du projet de texte initial, mais, le libellé de l'article 4 est resté depuis cette date un point très contesté.

L'article 4 du projet de décret décrit dans un premier alinéa les missions générales des services territoriaux de milieu ouvert.

Il distingue ensuite

1°) les services territoriaux d'action éducative qui assurent l'exécution des mesures civiles ou pénales

2°) les services territoriaux d'investigation et d'orientation éducative, qui assurent l'évaluation de la personnalité des mineurs et de leur situation familiale et sociale afin de fournir des éléments d'information et d'analyse préparatoires à la décision du magistrat. Ils assurent à ce titre la permanence éducative dans les juridictions. Ils accueillent au tribunal les mineurs et leur famille.

3°) les services territoriaux de milieu ouvert polyvalents qui mettent en œuvre au moins deux des missions visées aux 1° et 2°, ou le cas échéant à l'article 5¹, par regroupement de plusieurs unités dont chacune assure l'une de ces missions.

Par cette rédaction du 2°) le projet affirme le principe de créer, au sein du service public de la PJJ, des services spécialisés d'investigation et d'orientation éducative, même si le 3°) préserve la possibilité de polyvalence qui restera la règle dans nombre de petits départements.

Madame Danièle Larger, membre de l'IGAS, a été chargée de cette mission qui s'est déroulée du 1^{er} février au 25 mars 2005. Elle a bénéficié du concours d'un groupe d'appui dont la composition était la suivante

- Monsieur Bezat, directeur régional Haute et Basse Normandie
- Madame Stissi-Degoul, directrice départementale de la seine St Denis
- Madame Roux-Darphin, directrice départementale des Deux Sèvres
- Madame Hascoet, directrice du CAE-UEMO d'Alès
- Madame Boucher-Sanchez, directrice du CAE-UEMO de Chambéry
- Madame Delage, psychologue, UEMO Libourne
- Madame Hagniel, assistante sociale CAE-UEMO de Reims
- Monsieur Winter, juge des enfants, TGI de Pontoise
- Madame Bergère, directrice du SEAT de Paris.
- Monsieur Birot, chef de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

¹ Services territoriaux d'insertion.

Le groupe d'appui s'est réuni à 3 reprises

- le 1^o février 2005 pour discuter et valider une méthode de travail qui a comporté :
 - une programmation d'entretiens bilatéraux avec les principales organisations syndicales, l'association des magistrats de la jeunesse, et les représentants du secteur associatif habilité (SAH),
 - la transmission à l'IGAS de travaux particuliers illustrant des points importants.
 - des échanges ciblés au sein du groupe.
- le 22 février pour rendre compte des premiers entretiens et envisager une politique de communication sur les conclusions de la mission
- le 21 mars pour réagir sur des propositions de nouvelle rédaction de l'article 4.

La liste des personnes rencontrées figure en annexe 2 et les comptes rendus des réunions du groupe d'appui figurent en annexes 3, 4 et 5 de cette note.

La présente note donne la définition des IOE et la place que ces mesures tiennent dans l'appareil de la justice pour mineurs. (I)

Elle présente rapidement les thèses des parties en présence, repérées à travers les comptes rendus de comités techniques paritaires et réunions de concertation du début de l'année 2004, et lors des entretiens organisés dans le cadre de cette mission.(II)

Elle écarte du cœur du sujet des points, qui certes ont été fréquemment soulevés, mais qu'elle estime inutile de trancher pour répondre à la question précise posée.(III)

Elle rend ensuite compte des enjeux repérés (IV) et formule des propositions qui permettraient de faire évoluer heureusement le positionnement des services comme la négociation d'un texte dont toutes les parties reconnaissent l'importance (V)

I -Définition de l'IOE et sa place dans l'appareil de la justice des mineurs.

Historiquement l'IOE succède à deux mesures « l'observation en milieu ouvert » ou OMO et la « consultation d'orientation éducative » ou COE

Deux longues circulaires la positionnent dans l'appareil des mesures de la PJJ et du SAH

- la circulaire du 19 avril 1991 relative « aux mesures d'investigation, excepté l'enquête sociale, confiées aux services habilités justice »
- la circulaire du 18 décembre 1996 « orientation relative à l'exercice des mesures d'investigation ordonnées par les juridictions de mineurs »

Le « référentiel des mesures et missions des services de la PJJ » version provisoire de juin 2004, actuellement soumis à une consultation élargie est également un document de base.

Sans avoir l'ambition de résumer ces textes, on y note que l'IOE, demandée par ordonnance, se distingue des autres mesures intervenant au même stade des procédures civiles ou pénales

- le recueil de renseignement socio-éducatif, transmis en 10 jours au juge ²
- l'enquête sociale, dont la pratique fixe la durée indicative à 4 mois

La finalité de l'IOE est d'évaluer les difficultés du jeune et de sa famille ainsi que leur potentialité d'évolution. Elle aide le jeune et ses parents à acquérir une meilleure compréhension de leur situation et à mettre eux même en œuvre les solutions propres à résoudre leurs difficultés. Elle met en œuvre une approche pluridisciplinaire, dont la synthèse est bien en règle générale animée par le directeur lui-même, et conclut par une proposition au magistrat précisant les objectifs et les moyens à mettre en œuvre.

La mise en œuvre d'une IOE doit être précédée d'une audience chez le juge. Elle comporte une phase d'explication au jeune et à sa famille sur la nature de la mesure et se termine sur un entretien de restitution des principales conclusions. La durée maximum de 6 mois entre l'ordonnance et la décision de fond s'impose au service, mais serait aussi devenue en fait la durée « normale » de la mesure. La mesure d'IOE n'est pas susceptible de recours.

Il apparaît que la place de l'IOE en fait un acte de la procédure judiciaire, préalable à la décision et donc un acte du fonctionnement du service régalién de la justice ³. C'est à ce titre que l'Etat finance toutes les mesures d'IOE quel qu'en soit le cadre, civil ou pénal et l'exécutant : PJJ ou SAH.

Avec des technicités différentes, l'IOE et l'enquête sociale partagent ce positionnement particulier en amont de la décision du juge et le fait d'être mise en œuvre tant par le SAH que par le service public ; on doit donc considérer que dans leurs principes, les développements qui suivent concernent en fait ces deux mesures d'investigation

² Le RRSE est un monopole du service public.

³ L'article 800 du CPP détermine les frais qui doivent être compris dans les frais de justice. Deux articles du CPP précisent alors

- R 92 12° sont des frais de justice criminelle les frais de procédures suivies en application des lois concernant l'enfance délinquante
- R 93 1° sont assimilés à ces frais ceux résultant des procédures suivies dans le cadre de l'enfance en danger.

Un décret non codifié 59-1095 du 21 septembre 1959 et ses arrêtés d'application de 1960 et 1992 précisent comment sont imputés et payés par l'Etat les actuelles IOE et les enquêtes sociales.

II -La position des parties en présence.

2.1 L'administration souhaite que le décret attendu contribue à un positionnement fort des services publics sur l'exécution des mesures d'IOE.

Elle peut faire état d'un désinvestissement grave entre 1998 et 2002
de 9 127 mesures dans le public à 6 100 soit – 33% en 4 ans
et à l'inverse du développement du service associatif habilité sur ce créneau :
de 15 500 mesures à 16 600 soit + 7% pour les mêmes années.
Les données provisoires de 2003 confirment la tendance :
5 679 mesures dans le secteur public et 19 284 dans le SAH.

L'IOE est une intervention déterminante de la décision du juge : la qualité de l'orientation est un acte grave dans les conséquences qu'elle comporte pour le mineur concerné, il est indispensable, dans une conception ambitieuse du service public, que la PJJ y participe aussi souvent que possible⁴.

Au cours des négociations conduites en début 2004, il apparaissait que la notion de service public spécialisé d'IOE, fortement défendue par l'administration, aurait un effet d'affichage pour la mobilisation des services, même s'il n'était pas réaliste d'en envisager la création dans tous les départements. Dans l'immédiat n'auraient été concernés que les départements dans lesquels fonctionnent un service éducatif auprès du tribunal (SEAT), mais l'annonce de l'engagement de la démarche aurait été porteur d'une dynamique pour les autres.

2.2 Les organisations syndicales portent un regard bien différent sur la proposition de spécialisation.

Sans méconnaître l'importance de l'IOE, dont elles militent pour voir mieux reconnaître son caractère d'« acte éducatif », elles semblent considérer qu'aujourd'hui l'enfermement de la prestation dans un service spécialisé constituerait un appauvrissement des modes d'exercice professionnel. La diversité des prestations et plus précisément le suivi à long terme de certaines situations de jeunes dans leur famille constitue une dimension importante de leurs pratiques.

Elles regardent la réforme à la lumière des moyens existants, notamment en psychologues qui semblent rares et déjà souvent partagés entre des interventions en foyer ou en milieu ouvert. La réforme pourrait introduire une troisième charge dans le même emploi du temps, incompatible avec une exigence de qualité des interventions, ou, dans un autre choix d'organisation, elle pourrait aussi conduire à regrouper les psychologues au sein des services territoriaux d'investigation, appauvrissant alors les autres prestations qui bénéficient aujourd'hui de leur concours.

⁴ D'ailleurs, le suivi par juge des propositions du rapport de clôture d'une mesure d'IOE - sera un indicateur de performance dans le cadre de la LOLF.

Les comptes rendus des entretiens bilatéraux conduits lors de cette mission avec les organisations syndicales ⁵, figurent en annexe 6. Il ne font pas état d'une évolution des positions entre 2004 et 2005, même s'il apparaît désormais que chacun attache de l'importance à la publication du décret.

2.3 Positions d'autres acteurs

Il convient de prendre en compte la notion de cascade de réformes intervenues et notamment la « territorialisation » qui résulte de la circulaire du 15 mai 2001. Cette réforme a conduit notamment à revoir le fonctionnement des SEAT, et ce sont à nouveau ces services qui sont les plus concernés pour la constitution des services territoriaux d'investigation et d'orientation spécialisés figurant dans le projet. Ils en seraient en fait le noyau dur, avec une extension de leurs missions actuelles sur les IOE le plus souvent pris en charge actuellement par les équipes des centres d'action éducative.

La tendance générale de toutes les réformes, notamment dans le domaine pénal, a été une tendance à l'accélération des procédures et des décisions. Cette réactivité exigée n'a pas été naturellement bienvenue dans le monde de la PJJ et a souvent été interprétée comme une méconnaissance du travail accompli en profondeur. L'IOE, qui s'inscrit dans un espace temporel limité, que certains souhaiteraient réduire encore, a pu cristalliser à ce titre les oppositions.

⁵ SNPES, UNSA et SNP, avec le concours de monsieur Vincent Hubault, inspecteur des services de la PJJ. La CFDT, conviée, a considéré que sa position étant connue, une audition particulière ne s'imposait pas.

III - Des interrogations sans incidence sur le projet de création de services territoriaux spécialisés en investigation.

La première réunion du groupe de travail a permis d'écartier du débat deux points de confrontation largement abordés en 2004.

Les mesures d'IOE sont elles ou non incluses dans le champ de la loi 2002-2, et la spécialisation d'un service est-elle une garantie de la qualité de la prestation ?

3.1 Le champ de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant de l'action sociale et médico-sociale

La loi évoque expressément le fait qu'elle couvre les missions « d'investigation » dans son article 5 figurant à l'article L 311-1 du CASF

« l'action sociale et médico-sociale, au sens du présent code, s'inscrit dans les missions d'intérêt général et d'utilité sociale suivantes :

- -1° évaluation et prévention des risques sociaux et médico-sociaux, information, investigation, conseil, orientation, formation, médiation et réparation ... »
- Mais il n'est en rien évident que les termes très larges de ce premier article de la loi vise spécifiquement les mesures d'IOE intégrées par d'autres dispositions au service public de la justice, puisque par exemple tout l'appareil de formation de l'éducation nationale reste extérieur à cette loi.

En revanche, l'article 15 de la même loi – portant la nouvelle rédaction de l'article 312-1 du CASF – donne la liste des établissements ou services sociaux et médico-sociaux et ne figure alors dans cette énumération que

4°) « les établissements ou services mettant en œuvre les mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire en application de l'ordonnance n° 45 – 174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ou des articles 375 à 375-8 du code civil ou concernant des majeurs de moins de 21 ans ».

et 11°) « les établissements ou services dénommés selon les cas centres de ressources, centre d'information et de coordination ou centres prestataires de services de proximité mettant en œuvre des actions de dépistage, d'aide, de soutien de formation ou d'information, de conseil, d'expertise ou de coordination au bénéfice d'usagers ou d'autres établissements ou services. »

Si la rédaction, très précise des deux alinéas de cet article, prime bien sur le caractère plus général de l'article 5, les services d'investigation apparaissent hors champ de loi 2002 –2.

Un débat est ouvert sur cette analyse juridique entre la DPJJ et la DGAS, sans conclusion claire aujourd'hui. Les services associatifs habilités y participent activement, puisque la notion de champ d'application de la loi détermine ipso facto les règles de tarification de leurs services, qui suivraient alors les dispositions du décret n° 2003- 1010 du 22 octobre 2003 complétant la réforme, au lieu de rester enfermées dans le système des prix de journée qui découlent du décret n° 59 – 1095 du 21 septembre 1959.

Si la question du domaine d'application de la loi 2002-2 est bien un enjeu majeur pour les services privés habilités, tel n'est pas le cas pour le service public de la PJJ.

Exclure les mesures d'IOE du champ des institutions sociales et médico-sociales ne fait obstacle qu'à l'application obligatoire des règles générales sur la participation des usagers, et l'évaluation des pratiques, principes qui par ailleurs s'imposent en bonnes pratiques déontologiques ou administratives. Certes la loi renforce la prise en compte de ces dimensions, mais ce point juridique particulier reste somme toute assez indépendant des réflexions sur l'opportunité de créer ou non de services publics spécialisés en IOE.

3.2 La spécialisation comme élément constitutif de la qualité de la production

L'offre de service en IOE est majoritairement effectuée de façon spécialisée dans le secteur privé, elle incombe systématiquement à des services polyvalents dans le secteur public.

On pouvait donc légitimement s'interroger sur le fort développement constaté du secteur privé qui pourrait avoir pour cause une qualité de prestation supérieure, en conséquence d'une organisation spécialisée du travail.

La diversité des pratiques tant dans les services du secteur associatif habilité qu'à la PJJ ne permet pas de conclure au fait que la spécialisation est en elle-même un élément de la qualité. Aucune personne auditionnée ou membre du groupe de travail n'a d'ailleurs soutenu cette hypothèse.

Par ailleurs, une étude récente de la DDPJJ de Seine Saint Denis « Mesure d'investigation et d'orientation éducative : de la mise en œuvre d'une mesure d'aide à la décision » porte sur les éléments d'analyse des pratiques des services publics et associatifs habilités de la PJJ de ce département et dresse un état des lieux de septembre 2003 à décembre 2004.

Cette étude fait le point sur des dysfonctionnements éventuellement constatés à travers les pratiques des services publics et privés, polyvalents et spécialisés du département.

On y relève les délais excessifs de la mise en œuvre de la mesure, sa durée parfois supérieure à 6 mois, le caractère occasionnellement escamoté de l'évaluation pluridisciplinaire intermédiaire ou de fin de mesure, la faiblesse du travail avec les familles, le recours inégal à la proposition anticipée de fin de mesure en cas de danger confirmé et enfin l'articulation parfois imparfaite avec les autres intervenants du réseau territorial.

Aucun élément de cette analyse fine ne met en évidence que les bonnes pratiques seraient plus fréquentes dans des services spécialisés que dans les services polyvalents. En revanche, ce rapport démontre l'importance du « projet de service » dans la mise en œuvre effective de la pluridisciplinarité et conclut à la nécessité de ré-interroger les fonctionnements institutionnels au regard

- *« de la mise en place des réunions de synthèse qui permettrait de rendre lisible, d'évaluer et de rythmer la mise en œuvre de l'IOE et de réduire les délais d'attribution et les durées des mesures*
- *de la nécessité d'impulser des échanges sur les pratiques professionnelles avec un travail de réflexion fondé sur la participation et la prise de décision collective, d'évaluer et d'actualiser les pratiques professionnelles ».*

IV - Les principaux enjeux d'un positionnement fort des services publics de la PJJ sur l'investigation.

Il existe des enjeux importants pour les finances publiques, pour le positionnement des services déconcentrés de la PJJ et notamment pour les directions départementales et enfin pour les usagers et pour les pratiques professionnelles.

4.1 Les enjeux financiers

Les services publics de la PJJ sont dans cette situation paradoxale qui consiste à effectuer gratuitement des prestations (assistance éducative en milieu ouvert - AEMO) qui incomberaient aux conseils généraux dans le cadre de leur mission de protection de l'enfance en danger si des services privés en étaient en charge, et de rémunérer des services privés habilités pour des prestations d'IOE ou d'enquêtes sociales, guidant la décision du juge, alors que la logique de leur appartenance au ministère de la justice devrait les conduire à les faire eux même, s'ils disposaient de ressources humaines à y affecter.

En 2003, les services de la PJJ ont effectué 19 219⁶ mesures d' AEMO, qui auraient pu – si certaines circonstances étaient réunies - être confiées au secteur associatif, et mises alors à la charge des conseils généraux, dans le cadre du droit commun de financement de ces mesures. Les services privés ont pour leur part effectué 132 159 mesures d'AEMO financées par les conseils généraux.

Un mouvement de bascule dans les services d'AEMO entre PJJ et secteur associatif majorerait donc l'activité des services privés de 15%. D'un autre côté, au regard des normes en vigueur à la PJJ, ce sont sans doute entre 300 et 400 éducateurs du service public qui se libéreraient pour leur cœur de mission.

Les dépenses de l'Etat pour les mesures d'IOE exercées par le secteur associatif habilité ont évolué de la façon suivante ces cinq dernières années :

année	1998	1999	2000	2001	2002	2003 estimation
En M°d'€	34,3	36,7	39,2	40,6	46,9	50,9

Soit + 48% en 6 ans.

En 2004⁷, le coût moyen de la journée d'IOE est de 15,93 euros, la durée moyenne de la mesure est bien d'environ 6 mois et le nombre annuel d'actes conduit à un total de 3 278 000 journées.

Au regard des moyens nouveaux apportés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice au fonctionnement des services de la PJJ : de 293 M° € sur 5 ans, la somme de 50, 9 M € correspond presque à une tranche annuelle de crédits nouveaux attribués aux services. Or il s'agit de dépenses qu'un meilleur positionnement du service public pourrait réduire progressivement s'agissant de prestations que les personnels de la PJJ savent effectuer

⁶ Mesures en cours et terminées dans l'année.

⁷ Note PJJ du 17 septembre 2004.

- Il n'y a que quatre départements qui n'ont fait aucune IOE en 2003.
- 32 départements ont effectué moins de 50 IOE
- Soit 47 départements qui ont une pratique en routine de cette prestation.

4.2 Les enjeux institutionnels

A côté de l'enjeu financier, on doit évoquer aussi quelques questions relatives au croisement des compétences Etat/PJJ – Conseils généraux et à leur manque de lisibilité à l'origine de la réforme prévue par la loi de développement des responsabilités locales.

Pour éviter que la justice n'engage en fait, et de façon ciblée, les financements de la collectivité locale départementale, la réforme de décentralisation de l'été 2004 ouvre une période expérimentale au cours de laquelle les Conseils généraux, ceux qui se seront portés candidats et seront retenus, désigneront eux-même le service d'exécution de la mesure d'AEMO ou de placement que le juge aura estimé opportune.

Cette réforme se situe dans la droite ligne du souhait partagé par toutes les autorités d'avoir des délimitations claires de compétences. Conduite sous forme expérimentale aujourd'hui, il est indispensable de prévoir qu'elle pourrait connaître un jour une application généralisée à toute la France et il importe alors que le service public prenne bien position sur les missions qui ne peuvent lui être contestées, à savoir

- les mesures pénales dont il a naturellement le monopole
- les mesures d'aide à la décision du juge, qui outre leurs caractères évidemment stratégiques pour l'appréciation des dispositifs départementaux, se situent dans le cadre des procédures de l'administration de la justice ou la place de la PJJ est tout aussi incontestable.

L'IOE est ainsi la seule mesure susceptible d'illustrer durablement la double compétence civile et pénale des services de la PJJ à laquelle de nombreux interlocuteurs semblent très attachés.

Enfin, les statistiques d'activité de certains petits départements, largement encore mobilisés sur l'AEMO, font craindre que la disparition de leurs interventions dans ce domaine n'entraîne la disparition de tout le service départemental lorsque l'activité pénale y est trop modeste.

Ce contexte, financier et institutionnel, conduit à approuver toute initiative tendant à positionner le service public de la PJJ sur les missions pénales et sur les mesures provisoires d'aide à la décision du juge. Il ne conduit néanmoins pas directement à considérer que le meilleur chemin passe aujourd'hui par la création de services spécialisés.

4.3 Enjeux pour l'utilisateur, et pour les méthodes de travail à la PJJ

Le caractère « éducatif » de la mesure d'IOE a été fréquemment souligné tant lors des audiences qu'au sein du groupe de travail.

Pour le service privé habilité, la reconnaissance de ce caractère éducatif est une porte d'entrée dans le champ de la loi 2002-2 – article 15 (voir supra) avec des conséquences importantes sur les règles de tarification.

Pour le service public de la PJJ, il s'agit de faire principalement reconnaître la réalité du travail que comporte la mesure – qui est loin d'une observation statique d'un jeune et de sa famille, mais qui constitue bien une « co-construction engageant tous les partenaires⁸ » faisant intervenir un fort capital de confiance relationnelle et préparant des évolutions importantes avec le concours de l'usager. Cette analyse fait l'unanimité, et certains ont d'ailleurs ajouté que si une mesure exercée sur 6 mois n'avait pas pour conséquence évidente de créer une dynamique, une telle durée d'intervention n'aurait pas de bon sens.

De ce point fort, tous les interlocuteurs de la mission tirent une conséquence qui est le couplage de la mesure d'investigation avec la mesure éducative à long terme qui peut suivre, en évoquant d'un côté l'intérêt du jeune concerné et de l'autre l'impact sur les pratiques professionnelles à la PJJ.

- Sur l'intérêt du jeune

Il est assez clair que les connaissances acquises lors de la mesure d'IOE permettent d'entrer de plein pied dans la mesure éducative qui suit, qu'elles évitent à des familles souvent « promenées » d'un travailleur social à l'autre, une nouvelle obligation de raconter leur histoire et que le capital confiance acquis au cours des 6 mois précédents peut être pleinement ainsi valorisé. Avec un léger faux sens, la notion de « fil rouge » à laquelle la PJJ est justement attachée a ainsi souvent été évoquée.

Le relatif « succès » des services spécialisés du SAH qui assurent la majorité des mesures, ne trouble guère ce raisonnement. Il est exact que beaucoup de services spécialisés sont en fait rattachés à de plus vastes associations qui offrent tant des prises en charge en AEMO qu'en hébergement, dans des services « frères », au sein desquels le secret partagé est bien la règle.

- Sur l'intérêt des pratiques professionnelles

Le groupe d'appui de la mission a une connaissance du passé proche et moins proche des pratiques professionnelles à la PJJ.

Il a su faire partager sa conviction que la pratique pluridisciplinaire est encore jeune à la PJJ, et, dans le fond, encore peu spontanée. On y parle toujours occasionnellement de « son jeune » ; on n'y situe pas toujours très bien les compétences complémentaires à celle d'éducateur, comme celles des assistantes sociales, et le moment où le psychologue n'était que le spécialiste des tests, n'apportant qu'une expertise figée au travail des autres, est certes une image du passé, mais d'un passé très proche ...

L'IOE est sans doute la mesure dans laquelle la pluridisciplinarité est la mieux affichée dans la gamme des prestations du milieu ouvert. Elle irrigue en permanence les pratiques du service dans ses autres responsabilités, et à ce titre, la voir disparaître du portefeuille général des services de milieu ouvert en la réservant à des services spécialisés paraît prématuré.

Il convient de prendre acte de ces positions : au regard des pratiques qui se sont développées concrètement, c'est la continuité des deux stades - avant et après la décision du juge - qui est mise en avant par tous les praticiens, et l'effet « filière » a été plus souvent présenté de façon positive que critique.

Cette thèse de la continuité a été fortement défendue lors de l'audition de l'association des magistrats de la famille et de la jeunesse. S'agissant des « prescripteurs » de l'IOE, il

⁸ Selon les termes d'un travail produit en Savoie, à l'occasion de la concertation sur le « référentiel mesure ».

apparaîtrait pour le moins risqué, voire contre-productif, d'évoluer vers des services spécialisés d'IOE si eux mêmes n'en voient pas aujourd'hui l'intérêt.

L'entretien avec la délégation de cette association a mis en évidence de façon concrète les difficultés propres aux objectifs et méthodes de l'IOE :

- reconnaissance du caractère intrusif des mesures d'IOE pour le jeune et sa famille,
- -saturation des services et existence de listes d'attente en IOE comme en AEMO, qui obligent à une auto-censure sur des prescriptions qui seraient pourtant utiles,
- -intérêt majeur dans ces conditions pour toute stratégie conduisant à des économies de « temps de travailleur social » comme celle de cette continuité entre une prise en charge en IOE évoluant en AEMO avec la même équipe ...

V - Les conditions d'un meilleur positionnement des services publics vis à vis de l'IOE.

La ligne de partage actuelle entre service public et service du SAH est assez empirique et variable d'un département à l'autre

Le plus fréquemment, on observe que l'IOE prescrite au pénal revient au service public, et que celle prescrite au civil, si elle concerne un jeune adolescent particulièrement difficile, lui revient aussi. En revanche, les mesures concernant les familles avec de jeunes enfants sont plus fréquemment orientées vers le SAH.

En outre, joue la notion de saturation du service : en fonction des délais d'attente dont les juges sont, en règle générale, bien informés, celui qui sera le plus rapidement opérationnel est prioritairement contacté. Sur ce point, les services de la PJJ reconnaissent avoir occasionnellement la nécessité de se mettre « hors course », du fait d'une vacance de poste ou d'une saturation en mesures pénales par exemple.

Les différents éléments collectés par la mission, confortent sans hésitation l'idée de saisir toutes les occasions pour renforcer la place du service public vis à vis de l'IOE et les autres mesures d'aide à la décision du magistrat ; mais cette évolution du service public vers une plus grande part des IOE réalisées en France doit se faire de façon souple, et négociée dans le temps. C'est un jeu à trois partenaires, clairement solidaires : magistrats, SAH et PJJ. La diversité des situations départementales exige à chaque fois une analyse particulière.

L'évolution vers de nouveaux positionnement des services publics de la PJJ notamment au plus près de la décision des magistrats exige notamment une déclaration d'intention claire, qui vient d'être partiellement réalisée par la note du 18 février 2005, une meilleure lisibilité dans les évolutions futures dans le cadre de la loi organique sur les lois de finances et enfin surtout la création de tables rondes consensuelles locales, accompagnées d'une politique d'ajustement de la formation du personnel du service public que permet la loi d'orientation et de programmation pour la justice .

5.1 Une déclaration d'intention claire

On peut considérer que ce premier pas vient d'être franchi

La note du 18 février 2005 porte en effet en premier point : « *réaffirmer la mission d'investigation du secteur public de la PJJ* » et en tire les conséquences

- le service public pourrait absorber les mesures excédentaires de l'activité 2005,
- les normes d'activités de personnels pour ces mesures sont revues, à la baisse certes, mais annoncées comme déterminantes des objectifs en volume d'actes à réaliser.

On y lit également le principe d'une nouvelle définition de la capacité des services publics pour ces mesures et les modalités de la progression au cours des 3 années à venir.

Les contrats d'objectifs et de moyens, entre l'administration centrale et les services déconcentrés décriront les étapes de ce nouveau type d'engagement.

5.2 Une meilleure lisibilité dans les 5 objectifs d'efficacité finale en cours de définition

Dans le cadre de la loi organique pour les lois de finances, le ministère de la justice définit actuellement ses objectifs.

Ils sont en cours de concertation élargie .

L'objectif d'efficacité finale A – « *Contribuer, par l'investigation à l'efficacité de la décision judiciaire* » est accompagné de deux indicateurs

« *Taux de suivi par les magistrats des préconisations PJJ* »

« *Taux de satisfaction des magistrats des éclairages apportés à leur décision* »

Cet objectif est ainsi actuellement placé en première position des 5 objectifs finaux sélectionnés, mais il exprime plus une préoccupation qualitative que quantitative alors que les deux points devront ultérieurement être liés.

On doit donc considérer qu'il s'agit actuellement d'une première étape, rapprochant le service public du prescripteur, et favorisant dans un avenir proche l'augmentation du nombre de mesures confiées au service public.

Par ailleurs, le deuxième objectif d'efficacité finale est intitulé : « *Contribuer à la protection de l'enfance en danger* », faisant ainsi bien référence à la double mission éducative de la PJJ au civil et au pénal. Dans un contexte de ressources humaines limitées, qui doivent progressivement être concentrées logiquement sur les mesures pénales et sur les actes d'investigation, il faudrait veiller à ne pas brouiller les cartes en ciblant, avec un rang de priorité forte, des missions que d'autres peuvent assurer.

5.3 Une concertation doit être ouverte à l'échelon régional et départemental avec les trois principales catégories d'acteurs que sont les juges, les représentants du SAH et le service public.

Dans le système actuel, aucun service n'a démerité, chacun a eu besoin de l'autre, tous ont trouvé leur légitimité dans la qualité du service rendu au magistrat et au jeune, et il en sera encore ainsi pendant de nombreuses années.

La délégation du SAH a remis la note figurant en annexe 7 précisant ses plus récentes analyses et propositions. Elle a aussi fait part de sa frustration à être, avec bien peu de préavis, invitée à développer telle ou telle mission (CEF, CER) ou à la restreindre (mesures de réparation par exemple) en fonction des orientations du service public.

De telles redéfinitions des rôles ont leur logique, elles partent des qualités souvent reconnues aux services privés de souplesse et d'innovation, dont l'administration est moins évidemment pourvue, mais elles doivent être négociées en douceur, en toute transparence et en mesurant à leur juste valeur les responsabilités d'employeur de ces institutions comme la fragilité occasionnelle de leur trésorerie.

Si la PJJ a réussi à mettre en place un système performant de dialogue de gestion avec ses directions régionales, avec un partenariat inscrit dans des contrats annuels d'objectifs et de moyens, assurant sans doute une articulation verticale de qualité, il reste à renforcer le travail horizontal, en concertation avec les principaux partenaires et au niveau géographique utile.

On doit notamment soutenir la demande du SAH de voir les capacités d'intervention du service public affichées, et leurs grandes tendances prévues pour les années à venir, même si des interférences de diverses natures peuvent, comme c'est inévitable, en troubler la réalisation.

Font partie de la négociation à ouvrir les deux perspectives tracées par cette note

- la place renforcée de la PJJ dans l'exécution des mesures d'investigation
- le retrait gradué du service public de l'AEMO selon un rythme différencié d'un site à l'autre que l'état des lieux local permet seul d'envisager.

Les services spécialisés d'investigation du secteur associatif sont dans leur ensemble des structures légères composées de travailleurs sociaux dont les compétences sont nécessaires au développement de l'action éducative en milieu ouvert et un calendrier souple autoriserait les ajustements nécessaires.

L'argument selon lequel le glissement des AEMO aux SAH constituerait un transfert de charges indues aux Conseils généraux mériterait une expertise complémentaire attentive .

L'existence actuelle de prestations gratuites d'AEMO assurées par un service public de l'Etat dans le champ des compétences partagées avec les Conseils généraux a un caractère qui apparaît exceptionnel.

Il n'est pas évident par ailleurs que l'IOE, qui est la porte d'entrée d'environ 50% des AEMO réalisées dans les services associatifs, ne soit pas assez largement utilisée à la place de l'AEMO en première intention, grevant les finances de l'Etat en lieu et place des finances des conseils généraux.

Le repositionnement des services envisagé est donc peut-être plutôt la fin d'un transfert de charges indues dans un sens que la création d'un autre.

Cette concertation entre la PJJ et le SAH pourrait s'organiser dans le cadre des réunions du « dispositif de milieu ouvert » prévu par la circulaire de 2001 pour le niveau infra départemental, mais elle devrait se situer dans le cadre le plus opérationnel du département ou de la région, et être complétée par l'invitation des juges pour enfants.

5.4 Des actions de formation initiale et continue.

Le « référentiel mesures » en cours d'élaboration nécessitera des actions techniques de familiarisation et de mises à niveau pour l'ensemble des personnels de la PJJ.

Plus spécifiquement, l'engagement fort dans l'IOE des services polyvalents de milieu ouvert nécessite une formation sur les techniques d'observation, évaluation et investigation, qui se distinguent des démarches purement éducatives. Il exigera aussi une plus grande familiarisation des agents de la PJJ avec la pluridisciplinarité, la capacité de tenir compte de ce que d'autres formations sociales ou para-médicales peuvent apporter dans le traitement d'une situation individuelle. Le groupe d'appui estime que ces formations concernent d'abord la formation initiale : les enseignements théoriques auxquelles elles peuvent donner lieu doivent s'accompagner d'applications pratiques dans des stages de terrain, et qu'enfin elles ont toute leur place dans les formations continues, notamment celles qui se déroulent dans les pôles territoriaux de formation .

Conclusion

Cette note est fondée sur le principe d'une meilleure lisibilité des missions des services publics et privés. Elle propose la diminution des prestations réciproques Etat/ conseils généraux qui sont le plus souvent sources de frictions et de critiques entre des institutions partenaires.

Pour autant, elle ne retient pas aujourd'hui l'opportunité de la création de services territoriaux spécialisés sur l'investigation dans le secteur public, l'état des mentalités comme des pratiques, et notamment celles des prescripteurs, y faisant obstacle.

Il est donc souhaitable de modifier la rédaction de l'article 4 du projet de décret, pour tenir compte de la position des acteurs, tant magistrats que membres du service public de la PJJ et des responsables du SAH.

Le premier alinéa ne pose pas de problème dans sa définition des objectifs des services territoriaux de milieu ouvert. En revanche l'énumération des missions de ces services pourrait être regroupée et simplifiée. La notion de service spécialisé serait alors présentée de façon plus ouverte, évoquant simplement la notion de dimension de l'équipe nécessaire pour une ou plusieurs des missions énumérées.

Une telle rédaction laisserait la possibilité de garder des SEAT en l'état, mais permettrait aussi de conduire des évolutions là où ce serait opportun et donnerait d'une façon générale de la souplesse dans l'organisation des services territoriaux de milieu ouvert.

Il n'a pas été jugé opportun de s'engager plus avant dans un projet de rédaction, l'édifice des « unités » abordés dans l'article 4 et quelques autres articles du projet de décret paraissant d'une complexité redoutable .

Danièle LARGER

ANNEXES

Liste des annexes

- Annexe 1** Lettre de mission
- Annexe 2** Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3** Compte rendu de la réunion du groupe d'appui du 1^o février 2005
- Annexe 4** Compte rendu de la réunion du groupe d'appui du 22 février 2005
- Annexe 5** Relevé des conclusions du groupe d'appui du 21 mars 2005
- Annexe 6** Compte rendu des réunions avec les organisations syndicales SNPES – FSU -
UNSA - SNP.
- Annexe 7** Position du secteur associatif habilité

Annexe 1 – Lettre de mission

MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Paris, le 07 OCT. 2004

DIRECTION
DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

LE DIRECTEUR

m³ = hsf

Note à l'attention de
Madame la Chef de l'inspection générale
des affaires sociales

Objet : conduite d'une mission relative à la spécialisation des services d'investigation dans le cadre du projet de décret relatif à la classification, à l'organisation, au contrôle et à l'évaluation des établissements et services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

Pièce jointe : 1 dossier

Ma direction s'est engagée dans l'élaboration d'un projet de décret relatif à la classification, à l'organisation, au contrôle et à l'évaluation de ses établissements et services.

Ce projet de décret poursuit un double objectif :

donner une base juridique aux structures de prise en charge de la DPJJ. En effet, mis à part les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) et les centres éducatifs fermés (CEF), celles-ci ne reposent aujourd'hui sur aucune base légale qui, notamment, définirait les missions. Les inconvénients de cette situation ont été soulignés dans le rapport public de la Cour des comptes de juillet 2003 :

répondre aux exigences de la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale dont relèvent les établissements et services de la DPJJ exerçant des mesures éducatives.

Ce texte est organisé en cinq sections ayant respectivement pour but de :

définir les catégories d'établissements et de services en fixant pour chacune d'elles ses missions particulières. Cette clarification de la répartition des compétences permettra de renforcer la spécificité des différentes fonctions assurées par la DPJJ :

- fixer les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements et services,
- définir les règles relatives à la création des établissements et services,
- organiser le contrôle de ces établissements et services ;
- préciser les modalités d'évaluation de ces établissements et services.

Une première version de ce projet de décret a été diffusée en janvier 2004 et soumise à la consultation des services déconcentrés de la DPJJ, des organisations syndicales, des autres directions du ministère et de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF).

Un point de désaccord important ressort de l'ensemble de ces consultations : la possibilité offerte par l'article 4 du projet de décret de créer, dans le secteur public, des services dédiés à l'exercice des mesures d'investigation.

Jusqu'à présent, dans le secteur public, ces mesures sont exercées par les services de milieu ouvert, qui exercent également des mesures éducatives (assistance éducative en milieu ouvert, mesures de réparations...).

En revanche, il existe dans le secteur associatif des services spécialisés d'investigation. Cette spécialisation a été encouragée par la DPJJ afin de simplifier les procédures de tarification.

La spécialisation de services d'investigation prévue dans le projet de décret procède d'une stratégie d'ensemble visant à renforcer la mission d'investigation dans le secteur public comme outil d'aide à la décision du magistrat.

La distinction entre service d'investigation et service de milieu ouvert découle également de la volonté de rendre plus lisible l'action de la DPJJ et, par suite, d'induire une meilleure utilisation de ses services d'investigation.

En effet, depuis plusieurs années, on observe une baisse importante du nombre de ces mesures dans le secteur public (9 127 IOE en 1998, 6 100 en 2002) et une augmentation parallèle dans le secteur associatif (15 500 IOE en 1998, 16 600 en 2002).

Or, la fonction d'investigation induit la décision du magistrat et peut engendrer des effets de filière lorsqu'elle est assurée par des structures qui se proposent également d'exercer des mesures éducatives dont elles préconisent l'exécution dans leurs rapports d'investigation. La maîtrise de cette fonction est ainsi déterminante pour l'orientation des mineurs vers les différentes structures de prise en charge.

Ce projet de spécialisation des services d'investigation, dont la mise en œuvre n'est envisagée que dans quelques départements, rencontre de fortes résistances. En effet, les organisations syndicales et professionnelles consultées redoutent notamment qu'elle n'induisse une perte de la dimension éducative de cette mesure.

En outre, ces organisations craignent que ces services spécialisés n'absorbent tous les moyens pluridisciplinaires au détriment des services d'action éducative.

Dans ce contexte, j'ai l'honneur de vous demander de bien vouloir conduire un travail d'évaluation des avantages et inconvénients de la constitution de services d'investigation et

d'orientation éducative tels qu'ils sont envisagés dans le projet de décret.

Pour remplir cette mission, outre les auditions et visites que vous serez amenée à effectuer, vous pourrez vous appuyer sur un groupe de travail qui pourrait être composé de la manière suivante :

- 2 directeurs régionaux de la PJJ
- 2 directeurs départementaux de la PJJ
- 2 directeurs de service PJJ
- 1 magistrat
- 1 éducateur
- 1 psychologue
- 1 assistante sociale

L'ensemble de l'administration centrale de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sera, bien entendu, à votre disposition, notamment:

- le bureau des méthodes de l'action éducative,
- le bureau des affaires judiciaires et de la législation,
- la mission « organisation départementale »,
- la sous direction des ressources humaines,
- l'inspection des services de la PJJ, qui pourra assurer par ailleurs votre secrétariat.

Je souhaiterais pouvoir être destinataire de votre rapport avant la fin de l'année 2004, mon objectif étant de reprendre l'élaboration du projet de décret relatif à l'organisation des services dès les premières semaines de 2005.

Très cordialement,

Le Directeur de la Protection
Judiciaire de la Jeunesse

Michel DUVETTE

Annexe 2 – Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées (hors groupe d'appui et auditions dont les comptes rendus figurent en annexe)

Direction de la PJJ

Mr Duvette, directeur de la PJJ
Et ses collaborateurs

Mr Carbuccia Berland, précédent directeur de la PJJ

DDPJJ à Blois

Monsieur Lucien Lafont, DDPJJ
Monsieur Ferreri, directeur CAE
Madame Raynaud, psychologue

Service d'investigation et d'orientation éducative à Blois AIDAPHI

Mr Beauvallet, directeur
Mr Duloy, responsable Blois

Œuvre de secours aux enfants - Paris

Mr Cohen Directeur du SIO

DDPJJ du Rhône

Mr Prot psychologue, conseiller technique

Secteur associatif habilité (représentants l'UNIOPSS, l'UNSEA, le GNDA, le FN3S et le SNASEA)

Mr Martin, directeur général de l'association éducative 44
Mme Delcoustal-Guillemain, directrice du service d'investigation et de médiation judiciaire 86.

Association des magistrats de la famille et de la jeunesse

M. Bidart, président
Mme Sultan.

**Annexe 3 – Compte rendu de la réunion du groupe d'appui
du 1^{er} février 2005**

Compte-rendu de la réunion du 1^o février 2004 à l'IGAS sur les mesures d'IOE

Horaires : 10 heure-13 heures

Lieu : 27 rue d'Astorg IGAS

Personnes présentes :

- Madame Larger, inspectrice générale des affaires sociales
- Monsieur Bezat, directeur régional Haute et Basse Normandie
- Madame Stissi-Degoul, directrice départementale de la seine St Denis
- Madame Roux-Darphin, directrice départementale des Deux Sèvres
- Madame Hascoet, directrice du CAE-UEMO d'Alès
- Madame Boucher-Sanchez, directrice du CAE-UEMO de Chambéry
- Madame Delage, psychologue, UEMO Libourne
- Madame Hagniel, assistante sociale CAE-UEMO de Reims
- Monsieur Winter, juge des enfants, TGI de Pontoise
- Monsieur Birot, chef de l'inspection de la pj

Absente et excusée :

- Madame Bergère, directrice du SEAT de Paris.

Madame Larger a rappelé le point de blocage des projets de décret et a remis un document de synthèse aux participants.

Une discussion s'est ensuite engagée autour des thématiques qui suivent.

L'IOE est-elle une mesure éducative ?

Madame Boucher -Sanchez :

S'agissant du caractère éducatif, il y a quelque chose de fort dans l'IOE qui est difficile à définir. Le référentiel mesures ne le dit pas. Le cadre ne suffit pas à décrire ce que l'on met en mouvement. Un lien s'instaure durant l'IOE. En imposant un changement d'interlocuteur après l'IOE, on ne prend pas en compte cette dimension. Il n'existe pas d'observation neutre, il s'agit d'une co-construction entre professionnels et familles. L'IOE n'est donc pas qu'une expertise.

S'il est compliqué de lâcher prise, ce n'est pas le cas lorsque s'est suffisamment travaillé. Il s'agit bien de mettre les gens en mouvement, ce n'est pas une mesure éducative. Il ne faut pas s'approprier mineurs et familles mais en faire des acteurs du changement. Pour les magistrats, le problème c'est le temps : s'ils sont inquiets, ils doublent avec une mesure éducative pour éviter la prise de risque.

Madame Stissi :

L'IOE est une aide à la décision des magistrats, et à la famille. J'ai travaillé dans le groupe « référentiel mesures » à l'administration centrale. L'IOE a été la mesure la plus facile à travailler car le cadre existe. Pour répondre à Mme Boucher-Sanchez, je précise que nous nous sommes arrêtés là où commençait le travail sur les bonnes pratiques.

Je suis d'accord sur le fait que dans la pratique au sein du SP, l'IOE permet la mise en place d'une dynamique. Il ne s'agit pas d'une observation neutre à distance, il y a un degré

d'implication qui existe dans l'IOE. Pour autant, il n'y a pas d'objectifs comme dans une action éducative. Il y a donc une retenue, et une fin du travail. Il faut savoir s'arrêter et y réfléchir dès le début sinon on se fait embarquer.

Monsieur Bezat

L'IOE est une aide à la décision des magistrats, et à la famille.

Il est risqué de dire qu'un entretien a un caractère éducatif quelque soit sa nature.

L'IOE peut avoir des « effets » éducatifs, mais n'est pas une mesure à visée éducative.

Madame Hagniel

On est bien dans un cadre d'investigation spécifique. Mais dans les faits, dans mon département, les collègues sont très vite dans l'action. Ainsi, ils ne vont pas consulter les dossier au tribunal.

Madame Delage

Il y a une technicité et un positionnement propre qui génèrent une dynamique, mais pas dans l'action éducative. On ne peut pas traiter l'IOE comme une mesure éducative, car il n'y a pas de droit d'appel.

Madame Roux-Darphin

L'IOE, c'est avant tout une aide à la décision des magistrats. Les JE questionnent cependant la continuité de la prise en charge : pour eux c'est très bien de ne pas changer de service voire d'éducateur.

Monsieur Winter

On explique aux gens à l'audience de départ ce qu'est l'IOE. S'il y a changement d'intervenant, ils le savent dès le départ. Les choses sont très claires.

On peut leur demander de participer à une IOE sans que cela soit pour autant une mesure éducative. Les gens peuvent s'inscrire dans « ce n'est pas la même chose ».

Les pratiques d'IOE

Points forts observés

Madame Stissi

Ce qui nous est envié dans le secteur public : une dynamique pluridisciplinaire, une évaluation dynamique, loin de l'observation à plat.

Madame Boucher -Sanchez :

Dans mon service, il y a des entretiens en commun éducateur/psychologue : vraie interdisciplinarité.

Madame Delage

L'IOE a apporté beaucoup de sérénité. La pluridisciplinarité a créé de l'identité professionnelle. La diversité des mesures en IOE apporte de la richesse pour tous les personnels, au civil et au pénal. Ce qu'on travaille avec un enfant de 8 mois est utile pour un jeune délinquant de 15 ans.

Madame Hascoet :

Dans le Gard : MO 2/3 civil
1/3 pénal

Très jeunes enfants 0 – 5 ans	entre, pas trop
16 ½ - 18 ans	

Compétence dans la petite enfance et ados.

Beaucoup d'IOE revendiquées par les magistrats et les professionnels.

Travail de qualité, mais pas assez de temps de psy + AS pour les réaliser.

Points faibles observés

Madame Stissi

Dans mon département, sur 1000 IOE, 300 sont confiées au secteur public (SP) et 700 au secteur associatif habilité. Parmi les dérives que l'on peut pointer (cf étude réalisée) il y a :

- carence de pluridisciplinarité ;
- durée trop longue ;
- frontière floue entre investigation et action éducative ;
- peu de propositions de stratégie éducative et on se perd dans des analyses compliquées ;
- des professionnels travaillent en parallèle sans moment de synthèse ;
- dans le SAH, certains services ont tendance à l'abattage. On se contente de reprendre des éléments d'évaluation antérieurs, on se dispense parfois d'une évaluation psychologique.

A noter que les propositions de mesures éducatives varient de 40 à 100%.

Madame Hascoet

Inquiétudes : IOE très rapide dans le SAH, qui ne veut pas du référentiel mesures. Les pratiques sont donc très différentes. Les exigences posées au sein du du SP ne sont pas acceptées ailleurs.

Monsieur Bezat

Les magistrats ne confient plus d'IOE au SP car ils disent qu'il y a perte de compétence. Les renouvellements générationnels ont incontestablement entraîné une perte de « savoir-faire » dans les services de milieu-ouvert. Si l'on souhaite renforcer le positionnement du secteur public sur l'IOE, cela passe également par cette question et pas simplement par le développement de capacités numériques.

Madame Hagniel

Dans mon département, absence de pluridisciplinarité. Je ne participe pas aux IOE, en dépit des circulaires. Cela renvoie à la question de la formation des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse.

Faut-il spécialiser des services dans l'investigation ?

Madame Stissi

Il faut noter que dans mon département, certains services de SAH sont spécialisés et que du côté SP il n'y a pas de spécialisation. Les dérives constatées ne sont pas liées à un mode d'organisation (spécialisation/polyvalence).

La vraie question c'est l'existence ou non de procédures de travail identifiées et non pas la spécialisation.

Attention à ne pas isoler un pôle d'excellence des SIOE au détriment des autres mesures.

Madame Hagniel :

Je pense que la spécialisation des services peut aider au respect du cadre, au développement des compétences

Madame Boucher-Sanchez :

Regardons plutôt ce qui fonctionne bien.

Madame Hascoet

La spécialisation entraîne plusieurs inconvénients :

- il est bien plus aisé de ne pas être compliqué dans la réalisation lorsqu'il s'agit de faire des préconisations ;
- risque de perdre de la pluridisciplinarité ;
- temps de transport ;
- risque d'isolement des professionnels ;
- pas persuadée que cela génère plus de qualité. Quid des CJ et SME qui ne sont pas des mesures éducatives ?

Je ne voudrais pas que la spécialisation entraîne un clivage entre les éducateurs « acteurs » et les éducateurs « enquêteurs ». Attention aux clivages excessifs : voir les éducateurs de prévention qui demandent à ceux de la protection judiciaire de la jeunesse de faire des rappels à la loi.

Monsieur Bezat

Si le SP veut reprendre sa place dans l'IOE, nous devons :

- mieux identifier la fonction (capacités, ETP spécifiquement dédiés);
- arrêter avec les services fourre tout ;
- travailler sur la compétence : professionnels désarmés sur une intervention qui demande une technicité particulière.

En refusant la spécialisation, on raisonne à partir d'une représentation du métier d'éducateur. On peut aussi imaginer un éducateur expert.

Mme Roux-Darphin :

Pour la spécialisation : elle permettrait de répondre à l'obligation de compétence, de technicité, de préserver l'identité. Les professionnels ont tendance à s'approprier la famille ainsi que le jeune, et réciproquement.

Contre : sur les petits départements, comment spécialiser les professionnels ? Problème des délais de route, sans parler de l'usager. Il faut faire attention aux déplacements.

Madame Delage

SP non spécialisé

½ temps IOE

½ temps AEMO

Quelquefois, IOE et LSP sont confiées au même éducateur. Dans la pratique, l'absence de spécialisation n'entraîne pas de brouillage des fonctions : si on pense qu'il faut une mesure, on rend le rapport et on fait une proposition.

Dans le cadre d'un travail de 5 mois : c'est dynamique, les éducateurs sont bien positionnés comme évaluateurs, observateurs : ils ont appris à le faire.

En revanche, il existe : gros service SAH spécialisé : il fait de l'IOE sur ½ journée ! Est-ce que c'est utile aux magistrats ? Qu'est-ce qui se joue pour le justiciable ?.

Le caractère stratégique du positionnement du secteur public sur l'IOE

Monsieur Bezat

Il y a un intérêt à ce que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse maîtrise le dispositif d'investigation puisque cela implique la maîtrise du dispositif de prise en charge.

Madame Roux-Darphin :

J'ai tendance à penser qu'il s'agit d'une fonction de compétence juridictionnelle régaliennne à ne pas délaissier.

Dans mon département, l'effet d'auto-alimentation produit beaucoup plus sur le SAH que sur le SP.

Monsieur Winter :

On utilise la pjj de manière très importante au pénal. En IOE, non : on a l'idée de clarifier les interventions. Ça nous gêne que les mêmes personnes interviennent sur les 2 champs : IOE et AE. Autre ligne de partage enfance / adolescence. La PJJ ne souhaite pas intervenir dans la petite enfance d'où saisine du SAH.

A noter qu'en ce qui concerne le projet d'une montée en puissance du SP sur l'IOE, les associations nous ont parlé de leur survie.

Mr Bezat

Cela relève du fantasme. Imaginer que le secteur public « récupère » la totalité de l'IOE actuellement mise en œuvre par le SAH n'est pas réaliste. Celà supposerait un plan d'emplois considérable. Par ailleurs la présence du SAH sur cette fonction est intéressante en termes de diversité de réponses offertes aux juridictions (notamment petite enfance).

L'évolution de la place des IOE

Monsieur Winter

Il y a une baisse des IOE ordonnées, très peu d'IOE au pénal. En 2004 : 388 IOE dont 29 délinquance.

Si cela baisse c'est parce que dans le passé, c'était très prisé : on voulait démarrer sur les meilleures bases possibles.

L'audience systématique permet des non lieu ab initio. On ressert les critères : essayer de plus renvoyer sur la prévention ; si on ordonne une IOE c'est que l'on pense qu'il y aura action éducative (civil).

Pénal : on peut se demander si, pour les juges, l'IOE a un intérêt. On utilise beaucoup les mesures contraignantes. On va utiliser l'IOE si il y a lien entre délinquance et fonctionnement familial.

Il y a aussi une volonté des magistrats d'aller sur des choses beaucoup plus concrètes. On a demandé aux services d'IOE d'être plus complets sur les éléments sociaux, financiers. D'où demande au SAH de créer des services d'ES. La baisse des IOE peut s'expliquer par le développement des ES.

Madame Delage :

Les expertises obligatoires peuvent expliquer la baisse de l'IOE.

Monsieur Bezat

On ne peut parler d'IOE sans parler de la globalité de l'investigation.

Il y a par exemple une très forte augmentation des RSSE en corollaire à une baisse régulière, voire à une quasi disparition de l'enquête sociale.

Dérive des durée de RSSE sur 2 ou 3 mois. Il faut interroger les attentes des JE vis-à-vis de telle ou telle modalité d'investigation

Madame Stissi

Les Cours d'Assises souhaitent des dossiers plus fournis, l'IOE devrait être plus souvent ordonnée.

Fonction importante des schémas départementaux, cela oriente les prescription. On a des flux de régulation très importants. Chez nous, forte augmentation des IOE.

Importance attachée à la parution du décret de structuration des services

Mr Winter :

Il y a un flou dans la relation entre PJJ/JE mais l'évolution du traitement de la délinquance, la commande sociale, obligent à clarifier les relations et les procédures.

Les juges souhaitent cette clarification, donc le projet de décret est plutôt bien accueilli.

Conclusion

Mme Larger :

- constate un consensus sur l'aspect dynamique de l'IOE ;
- preneuse d'information sur les mots « justes », les travaux... ;
- souhaite obtenir de l'A.C. les prises de positions de la DGAS sur la loi du 02/1/2002 ;
- aborde la question de la forte demande sur le projet de décret : à approfondir dans le prochain tour de table ;
- souhaite savoir s'il y a des travaux sur les aspects stratégiques (place du SP) ;
- souhaite être destinataire de l'étude évoquée par Mme Stissi ;
- convaincue qu'il va falloir expliquer et accompagner. Quels sont les lieux de regroupement où cela serait possible ?

**Annexe 4 – Compte rendu de la réunion du groupe d'appui
du 22 février 2005**

Compte rendu de la réunion du 22 février

Personnes présentes :

- Madame Larger, inspectrice générale des affaires sociales
- Madame Stissi-Degoul, directrice départementale de la seine St Denis
- Madame Roux-Darphin, directrice départementale des Deux Sèvres
- Madame Hascoet, directrice du CAE-UEMO d'Alès
- Madame Boucher-Sanchez, directrice du CAE-UEMO de Chambéry
- Madame Hagniel, assistante sociale CAE-UEMO de Reims
- Monsieur Winter, juge des enfants, TGI de Pontoise
- Monsieur Birot, chef de l'inspection de la pjj
- Madame Bergère, directrice du SEAT de Paris.

Absents :

- Monsieur Bezat, directeur régional Haute et Basse Normandie (excusé).
- Madame Delage, psychologue, UEMO Libourne.

Madame Larger rend compte des informations collectées auprès de la PJJ relative à l'impact financier des mesures d'IOE confiées au SAH. Elle fait part de sa conviction concernant l'importance d'un positionnement fort du service public sur le créneau de la prise en charge des IOE.

Elle rend compte des diverses réunions tenues avec les organisations syndicales et avec l'association des magistrats de la famille et de la jeunesse. Elle relève que ceux-ci n'ont pas défendu l'autonomie de leur décision par rapport au travail entrepris au cours d'une IOE . A l'inverse , la délégation a privilégié fortement la continuité de la prise en charge entre l'IOE et l'éventuelle mesure d'AEMO qui peut suivre .

La place du secteur public dans la mise en œuvre des IOE

Madame Roux-Darphin :

Il est essentiel que le secteur public reste dans l'investigation . Pourquoi pas un mandat global sur l'investigation ? Il reviendrait à la DD de répartir.

Il y a une réelle inquiétude dans la région. La part du marché est prise par le SAH au détriment du secteur public, sans évaluation par les juridictions d'une mauvaise qualité du secteur public. Il y a des filières, des réseaux (président d'association ; assesseurs). Ce n'est alors pas évident de garder une certaine objectivité et une distance.

Monsieur Winter :

Le secteur public a aussi besoin de réfléchir, d'observer, de ne pas faire que de l'urgence. Il y a un développement des IOE de qualité dans le secteur public. Mais Dans le Val d'Oise, développement du SAH pour l'IOE : nous avons noté que cela a enrichi le travail de l'IOE. Je pense que c'est une mesure brillante, d'où tendance à beaucoup l'utiliser. On a toutefois resserré les critères de prescription.

Pourquoi ne pas concevoir aussi des IOE administratives ?

Madame Stissi :

On est dans un moment de l'histoire où la PJJ doit se concentrer sur le pénal et les investigations civiles et pénales. On ne peut pas être partout.

L'idée de repositionner l'IOE sur le secteur public ne déplaît pas au conseil général. Cela permettrait peut-être de faire baisser les placements, donc les coûts. Quel est l'impact de l'IOE sur la prescription de placement ? Il faudrait le mesurer.

Problème du poids du SAH, des connivences importantes, de la faiblesse de la régulation.

La baisse des mesures d'IOE

Madame Boucher – Sanchez

Pourquoi baisse t-elle ? Est-ce qu'on ne fait pas les frais de cet enrichissement de la pratique ? Ainsi, dans le secteur public, il y a une pratique de l'évaluation dans les mesures autres que l'IOE.

Le temps de l'IOE paraît aussi trop long aux juges. Faire différer une décision de 4 mois ou de 6 mois c'est trop long.

Le SAH est très dépendant des pratiques fluctuantes des juges. D'où licenciements, pas d'équipes stables. Les IOE y ont tendance à durer 6 mois pour des raisons financières. Chez nous, on est plus souple : 3,4 ou 6 mois.

Madame Hascoet :

Je vois trois causes à la baisse de l'IOE.

1^{ère} cause : les pratiques de placement des juges

Deux magistrats différents : l'un va vite au placement : peu d'IOE, l'évaluation sera faite pendant le placement. L'autre prononce peu de placement : plus d'IOE..

2^{ème} cause :

Augmentation des autres mesures (SME, CJ, LSP)

Impact du type de prescripteur : les juges d'instruction n'ont pas l'habitude d'autres types de mesures.

3^{ème} cause :

Les RRSE qui jouent le rôle d'une pseudo IOE .

Madame Hascoet :

Travail pédagogique nécessaire avec les juges d'instruction pour qu'ils acceptent l'IOE au pénal.

La spécialisation des services d'IOE

Madame HASCOET

Mon équipe ne comprend pas la spécialisation : l'IOE produit dans le service des choses intéressantes ; certains métiers (psychologues, assistantes sociales) se sentent eseués et ont beaucoup de difficultés à gagner leur place. Pourquoi les mettre ailleurs ?
Ce serait compliqué pour les familles. Il ne faut pas trop cliver les choses.

Il y a déjà eu beaucoup de changements. Valorisation à effectuer à l'intérieur des services.
Pourquoi ne pas décliner le nombre d'IOE par éducateur ?
Capacité installée par service en IOE ou MO.

Madame Stissi :

On ne fait pas assez confiance aux outils qu'on s'est donné. Ne pas bousculer contenus et contenants.

L'IOE a apporté une autre approche par le civil. Si on coupe l'IOE du milieu ouvert pénal on va vers une régression. Souvenez vous des rapports de liberté surveillée indigents. Le milieu ouvert pénal commence juste à être investi de la compétence qui vient de l'IOE et du civil. On risque de le transformer en sous-continent isolé.

Madame Boucher – Sanchez :

J'ai connu cette bascule. Cela nous a appris à ne plus courir après les jeunes.

Madame Hascoet :

Je suis issue d'une autre école, arrivée un peu plus tard à la PJJ. C'est très difficile de mettre en œuvre un travail dans la complexité. Si on enlève l'IOE du milieu ouvert, tout ce qui fait l'intérêt de notre travail partira.

Madame Hagniel :

Il y a cloisonnement très important au sein de la PJJ entre professionnels, entre services, aussi entre départements.
Nécessité de garantir le cadre de l'IOE. On ne respecte pas les textes.

Madame Bergère :

Au S.E.A.T de Paris, il y a une forte activité pénale. Notre activité principale = accueil et RSSE. On nous demande de plus en plus une orientation éducative précise. Est-ce qu'on n'est pas dans une sorte d'automatisme ?
Avec la spécialisation dans l'évaluation, je crains un clivage entre prescripteurs et exécutants.
Risque d'être détachés du contenu de la prise en charge.

Beaucoup de services vont mal. Ne pas créer de super services, plutôt remettre de l'ordre dans l'existant. Manque de personnels. Manque de cadres. Trop longtemps en fonction. Équipes pas assez pluridisciplinaires Les psychiatres ne viennent pas à la PJJ car ne on ne les paie pas assez.

Monsieur Winter :

Est-ce qu'un service IOE spécialisé est la bonne réponse face à la demande sociale sur le pénal ? Il faudrait démontrer que la PJJ secteur public est capable de mettre en place des mesures brillantes. Au pénal, on bricole. Il faudrait revoir le contenu des compétences, avec des formations

Madame Boucher – Sanchez :

Plutôt que spécialiser, regardons plutôt ce qui fonctionne et tirons en les conséquences.

Madame Roux – Darphin :

Pourquoi écarter la spécialisation partout ?

Madame Hascoet :

Un CAEI peut participer à une IOE. On a pu emmener une jeune fille en camp qui faisait l'objet d'une IOE. Est-ce qu'on ne changeait pas de cadre ? Ce sont les éducateurs du MO qui ont encadré. Cela a fait partie de l'IOE.

Madame Bergère :

Attention à ne pas s'approprier jeunes et familles. Mais les réunions d'équipe sont là pour s'interpeller les uns les autres sur cette question.

Côté familles, difficile d'aller raconter deux fois son histoire, si un autre service prend la suite de celui qui a mené l'IOE.

Monsieur Winter :

Chez nous, le problème de changement d'équipe ne se pose pas. Le cadre de chaque mesure est posé clairement. Les gens sont capables de faire la différence entre bilan et action.

La prochaine réunion du groupe d'appui sera la dernière . Il conviendra de travailler ensemble sur une éventuelle ré-écriture de l'article 4 et sur les mesures d'accompagnement d'un recentrage des équipes éducatives publiques sur l'IOE.

Annexe 5 –Relevé des conclusions du groupe d'appui du 21 Mars 2005

Relevé des conclusions de la réunion du 21 mars 2005 à l'IGAS

Horaires : 14heure-16h30

Lieu : 27 rue d'Astorg IGAS

Personnes présentes :

- Madame Larger, inspectrice générale des affaires sociales
- Monsieur Bezat, directeur régional Haute et Basse Normandie
- Madame Stissi-Degoul, directrice départementale de la seine St Denis
- Madame Bergère, directrice du SEAT de Paris.
- Madame Hascoet, directrice du CAE-UEMO d'Alès
- Madame Boucher-Sanchez, directrice du CAE-UEMO de Chambéry
- Madame Delage, psychologue, UEMO Libourne
- Madame Hagniel, assistante sociale CAE-UEMO de Reims
- Monsieur Winter, juge des enfants, TGI de Pontoise
- Monsieur Birot, chef de l'inspection de la PJJ

Absente et excusée :

Madame Roux-Darphin, directrice départementale des Deux Sèvres

Mme Larger présente les grandes lignes de sa note. Elle doit la compléter, au terme de cette réunion sur les points relatifs à la concertation locale à conduire et sur la formation à prévoir, avant d'envisager une autre rédaction de l'article 4.

Il est entendu que les délais de production de sa note sont maintenant incompatibles avec la rédaction d'un compte rendu de séance et que cette réunion donnera lieu à un simple relevé des conclusions sur les points abordés.

1°) Concertation locale

Les membres du groupe d'appui font part des diverses formes de concertation existantes entre la PJJ, le SAH et les juridictions pour mineurs dans leurs régions ou départements

Il apparaît que le dispositif d'animation par fonction prévu par la circulaire du 15 mai 2001 sur l'organisation départementale serait le cadre le plus opérationnel pour l'établissement du dialogue souhaité.

- les réunions au sein de chaque dispositif permettent d'inviter toute personne utile aux débats, et les juges peuvent ainsi être concernés
- le « dispositif du milieu ouvert » ciblant l'ensemble des mesures de milieu ouvert permet bien des échanges liant l'AEMO et les mesures d'investigation.

2°) les mesures d'accompagnement à prévoir se situent principalement dans le secteur de la formation.

Les participants considèrent que même si leur compétence est actuellement très largement utilisée pour les prises en charge de grands adolescents, le savoir faire des équipes pour d'autres publics, notamment de plus jeunes enfants, est un acquis assez généralisé.

En revanche, les principales lacunes sont autour des pratiques d'évaluation et d'investigation, dans leurs différences avec le travail éducatif à proprement parler, et dans la gestion de la pluridisciplinarité Ces dimensions pourraient être travaillées tant en formation initiale qu'en formation continue. Elles pourraient être ciblées dans les enseignements théoriques et reprises dans les travaux de stages lors des formations pratiques des éducateurs.

3°) Sur la rédaction de l'article 4, le groupe d'appui retient l'idée d' un regroupement de toutes les missions du milieu ouvert dans un premier temps en posant ainsi en principe la polyvalence

- évaluation de la personnalité des mineurs et de leur situation familiale pour fournir des éléments d'information préparatoire à la décision du magistrat
- permanence éducative dans les juridictions
- mise en œuvre des mesures éducatives en exécution des décisions civiles et pénales.

Le groupe émet ensuite deux positions qui s'opposent, l'une tend à identifier une seule dérogation au principe de la polyvalence - elle concernerait les SEAT et serait justifiée par la dimension de la juridiction pour mineurs, l'autre propose plutôt qu'une phrase ouvre des possibilités de spécialisation sur une ou plusieurs des missions dès lors que des circonstances locales justifieraient la dérogation.

**Annexe 6 – Compte rendu de la réunion avec les organisation syndicales
(SNPES – FSU – UNSA – SNP)**

**1. Rendez vous avec le SNPES-FSU du jeudi 17 février 2005 à 16 heures.
Membres de la délégation : Mme Thibault Chantal, Mr Secotti Roland
secrétaire national, Mr Drouelle Fabrice.**

Pour le SNPES-FSU, en remarque préliminaire, il n'y a pas d'hostilité de principe à un décret sur la structuration des services, même si le projet actuel mérite quelques précisions.

Concernant la situation de déséquilibre de l'activité IOE entre secteur public et secteur associatif habilité, celle-ci résulte des choix faits par la direction :

- favoriser le développement du SAH au détriment du secteur public
- recentrer l'activité du secteur public au pénal, domaine dans lequel les juges ont peu recours à l'IOE.

Pour le SNPES-FSU, le projet de spécialisation des services conduisant des mesures d'IOE n'est pas acceptable car il comporte 4 risques majeurs :

- La création de services spécialisés dans la conduite des IOE comporte le risque d'une **instrumentalisation** de l'IOE et des personnels spécialisés (psychologue et assistant(e) social(e) aux seules fins d'une investigation de courte durée qui se rapprocherait alors de la mesure de RRSE. S'il s'agit bien d'une aide à la décision du magistrat, la mesure d'IOE par la dynamique qu'elle induit et les compétences mobilisées est aussi une composante de l'action éducative.
- La **disparition à terme de l'approche pluridisciplinaire** des mesures mises en œuvre dans les différents établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse. La spécialisation d'un service en matière d'investigation conduira à terme à affecter les psychologues et les assistants sociaux en nombre déjà insuffisant, prioritairement dans ces services au détriment des autres qui n'auront plus la possibilité de faire appel à leur spécialité.
- La création de services spécialisés dans les mesures d'investigation conduit à créer de la **discontinuité dans la prise en charge éducative**. Dès lors que le service en charge d'une mesure éducative décidée par le juge à la suite d'un rapport d'IOE est différent de celui qui a conduit la mesure d'IOE, il y a un risque fort :
 - de décalage dans le temps (arrêt de la mesure d'IOE, démarrage de la nouvelle mesure) et
 - de rupture dans la prise en charge (changement d'intervenant éducatif, perte des liens noués lors de l'IOE...
- Le **cloisonnement des services et l'appauvrissement de la réflexion** pour les professionnels. Dès lors que les professionnels seront spécialisés dans la conduite des mesures d'IOE, ils n'auront plus la même perception du travail éducatif (réduit puisque envisagé seulement sous l'angle de l'investigation), sur une durée forcément courte. La spécialisation des services, milieu ouvert d'un côté, investigation de l'autre ne peut que renforcer les difficultés de coordination entre services. L'IOE pénale conduira au recentrage de la mesure sur les délits, au détriment d'une analyse de la situation globale du mineur, ce qui ne peut que conduire à une vision tronquée et stéréotypée.

2. Rendez vous avec l'UNSA à 9 heure, le 18 février 2005. Membres de la délégation : Me Anne Appeloig, Mr Laurent Hervé, Mr Régis Lemière.

En préliminaire, la délégation fait observer qu'elle n'a pas de désaccord de principe sur le projet de décret de structuration juridique des services ni plus largement sur le recentrage des interventions de la protection judiciaire de la jeunesse au pénal.

Concernant le point particulier de la spécialisation des services d'investigation, le syndicat UNSA est contre ce principe dès lors qu'il introduit une partition entre les différents services de milieu ouvert avec des risques :

- **D'appauvrissement** pour les professionnels, la spécialisation des services d'IOE conduisant à la « production » de rapport d'IOE, sans possibilité de pouvoir s'investir sur du long terme.
- **De discontinuité dans la prise en charge éducative.** Dès lors que le service en charge d'une mesure éducative décidée par le juge à la suite d'un rapport d'IOE est différent de celui qui a conduit la mesure d'IOE, il y a un risque fort :
 - de décalage dans le temps (arrêt de la mesure d'IOE, démarrage de la nouvelle mesure)
 - de rupture dans la prise en charge (changement de l'intervenant éducatif, perte des liens noués lors de l'IOE...)
- **Perte de l'approche pluridisciplinaire.** la spécialisation conduit à concentrer les moyens de l'investigation (psychologue et assistant(e) social(e)) dans les services spécialisés, avec, pour les autres établissements et services (hébergement et milieu ouvert), le risque de ne plus pouvoir bénéficier d'un éclairage pluridisciplinaire dans la conduite des mesures qui leurs sont confiés.

De plus la question de la localisation du service au sein du tribunal par exemple (si les SEAT existants se voient confier les mesures d'IOE par exemple) est un élément important. Problèmes d'espace mais aussi de symbolique permettant ou non de différencier ce qui est du judiciaire et du « social ».

Le projet de création de services spécialisés dans la conduite des mesures d'investigation ne prend pas en compte les effets négatifs de la réforme des SEAT qui, en supprimant la plupart d'entre eux, ont favorisé la distanciation entre les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et les magistrats.

L'UNSA avait pour sa part lors des premières consultations sur le projet de décret proposé :

- que les moyens affectés au SAH soient redistribués au profit du secteur public
- qu'un moratoire soit envisagé pour mesurer les conséquences d'une expérimentation dans ce domaine.

3. Rendez vous avec le Syndicat National des Psychologues, SNP, le lundi 21 février 2005 à 14h30. Membres de la délégation : Me Ravineau, secrétaire nationale, Me Graingeot.

En rappel, le SNP se félicite du travail antérieur qui a permis de mieux positionner les psychologues au sein des équipes éducatives et de préciser leurs missions en particulier avec la mesure d'IOE. Pour autant leur rôle ne se limite pas, loin s'en faut à la seule conduite de l'IOE.

Avec le projet de spécialisation de services en matière d'investigation, le risque est pluriel :

D'abord de voir le **cadre général de leur intervention (circulaire de 1996) perdre son sens** au profit de leur spécialisation exclusive en matière d'IOE. Le temps de travail d'un psychologue prévoit aujourd'hui qu'il puisse intervenir de près ou de loin à la demande des équipes dans le déroulement des mesures confiées aux établissements et services. L'effectif de psychologues actuellement en poste, l'absence de recrutement annuel et en nombre suffisant, conduisent à craindre, dans certains départements, une affectation prioritaire et parfois exclusive des psychologues dans le ou les services spécialisés au détriment des autres établissements et services prenant en charge des mineurs confiés par l'autorité judiciaire.

La **localisation** du service spécialisé en matière d'investigation est un élément important :

- son implantation au sein du tribunal ne paraissant pas souhaitable au regard des confusions pour le public accueilli entre intervention judiciaire et intervention sociale ;
- la trop grande proximité conduirait à des risques de pressions sur le service visant d'une part à raccourcir le temps ou d'autre part à solliciter les psychologues pour un éclairage rapide sur une situation traitée ou devant être traitée par le juge hors mesure confiée.

L'appauvrissement de la démarche pluridisciplinaire est également un risque qui conduit à écarter le principe de la spécialisation.. Dans la mesure ou l'intervention d'un psychologue dans chaque établissement et service n'est pas garanti, la spécialisation de service d'investigation conduira à un arbitrage difficile entre les temps d'intervention au sein de ce type de service et des autres. Comment les services de milieu ouvert, sans fonction d'IOE évolueront-ils sans cet apport alors que le public qu'ils accueillent est en très grande difficulté et ont fait l'objet de nombreuses prises en charge ?

La spécialisation des services en matière d'investigation comporte également un risque fort de **discontinuité dans la prise en charge éducative**. Dès lors que le service en charge d'une mesure éducative décidée par le juge à la suite d'un rapport d'IOE est différent de celui qui a conduit la mesure d'IOE, il y a un risque fort :

- de décalage dans le temps (arrêt de la mesure d'IOE, démarrage de la nouvelle mesure, constitution de liste d'attente en cas de changement de service)
- de rupture dans la prise en charge (changement de l'intervenant éducatif, perte des liens noués lors de l'IOE...).

Enfin, la spécialisation des services en matière d'investigation comporte le risque d'une « **dénaturation** » de la mesure d'IOE dès lors qu'elle ne serait qu'une aide technique soumise à terme à des demandes de délais de plus en plus courts répondant à des impératifs techniques du fonctionnement de la juridiction. La production de rapport d'IOE par un service spécialisé conduit à un **assèchement** de la réflexion des professionnels concernés.

Annexe 7 Position du secteur associatif habilité



Document de travail

Investigation (Enquêtes-IOE-RRSE)

1. Préambule

Au cours de chacune des réunions du groupe de travail conjoint, Secteur Associatif Habilité, Direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse que nous avons tenues ces derniers mois, les représentants du secteur associatif habilité ont régulièrement, avec insistance, réaffirmé leur opposition à envisager d'exclure les mesures d'investigation du champ de la loi 2002-2. Le courrier adressé dans ce sens à Monsieur le Directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse le 12 novembre dernier avait pour objectif de clarifier cette situation et de rendre ainsi à nos travaux le caractère technique et constructif qui lui est nécessaire, priorisant et validant ainsi une volonté commune de faire évoluer les mesures d'investigation dans l'esprit des circulaires de 1991 et 1996.

Depuis toujours, le secteur associatif habilité a mis en œuvre des actions qui n'avaient pour objectif que l'Intérêt Général qu'il s'agisse du secteur social de protection de l'enfance administrative ou judiciaire, des TPSE, de la prévention spécialisée ou encore plus largement du secteur sanitaire et médico-social.

La mission d'Intérêt général, attachée à la mesure d'Investigation, qu'il s'agisse de l'Enquête Sociale dès l'installation des premiers tribunaux pour enfants, des mesures d'observation en Milieu Ouvert et de consultation d'orientation éducative dans les années 1960 et 1970, enfin des premières mesures d'Investigation d'Orientation Educative en 1991, trouve sa légitimité depuis toujours, dans le cadre d'un service répondant à des objectifs identiques tant dans le secteur associatif habilité que dans le secteur public.

Soucieux de cohérence et de qualité, le secteur associatif habilité est attentif à ce que la qualité du service rendu à l'utilisateur s'adosse à des valeurs, des référentiels, des procédures d'évaluation partagées, discutées, construites avec le secteur public. Seule cette reconnaissance mutuelle, respectueuses des cadres spécifiques d'intervention repris dans chaque projet de service, permettra de faire évoluer à la fois le service à rendre à l'utilisateur mais également les conditions dans lesquelles ce service se développera.

Ces principes anticipés accompagnent les constats et propositions en référence à trois axes :

- ↓ Les demandes des Juges des Enfants,
- ↓ Les besoins des usagers,
- ↓ La prise en compte des projets de services habilités.

2. Les difficultés et problèmes identifiés

Un nombre conséquent de services notamment mettant en œuvre des enquêtes font part de longue date de leurs difficultés ; générant notamment des déficits chroniques repris à n+2.

Le cadre que nous envisageons vise à supprimer ces déficits, à sécuriser le cadre d'exercice professionnel, et à préciser le sens et le contenu de ces mesures.

♦ Les problèmes nommés

- ↳ Les normes enquêtes sociales déterminées à une époque où le travail institutionnel en équipe des professionnels les mettant en œuvre n'était pas envisagé (évaluation, contrôle, encadrement, etc.).
- ↳ Le fait que la PJJ ait imposé aux associations le rapprochement IOE Enquêtes sans prendre en compte la nécessité d'un financement unique, de normes homogènes et d'une organisation adaptée (injonction non suivie d'effet pour ses propres services),
- ↳ Une forte variabilité de l'ordonnancement des juges des enfants,
- ↳ Une utilisation « en dehors des directives de la circulaire de 1996 » et en augmentation des RRSE (au civil),
- ↳ Une faible utilisation des enquêtes ordonnances 45,
- ↳ Des listes d'attente en IOE (pouvant parfois se combiner à des licenciements en enquêtes, alors que les équipes sont polyvalentes !
- ↳ Le problème de l'encadrement non revu depuis 1994, n'impliquant pas la globalité de l'investigation et ne prenant pas en compte la progressivité de la taille d'un service donc de la charge de travail.

3. Des conceptions affirmées

- a. Le rôle central et carrefour de l'investigation (RRSE – enquêtes – IOE) dans l'assistance éducative, dans les schémas départementaux, plus généralement dans le dispositif global de la protection de l'enfance
- b. La nécessité d'un dispositif institutionnel articulé à un projet de service, élargi à l'ensemble des mesures d'investigation,
- c. La prise en compte de la dimension de « l'usager » qu'il soit enfant ou parent au travers
 - ↳ de l'appropriation des éléments du signalement,
 - ↳ de la mobilisation de ses ressources,
 - ↳ de sa compréhension du sens du travail engagé : véritable garantie pour la suite de son parcours,
- d. La reconnaissance du temps utile et nécessaire pour :
 - ↳ l'évaluation,
 - ↳ l'expression individuelle des difficultés,
 - ↳ l'expression des points de vue et propositions (le « contradictoire »),
 - ↳ l'élaboration des réponses possibles et propositions d'actions,
 - ↳ le temps de la parole de chacun qui donne sens à l'ensemble et garantit la solidité de la démarche.

Ces aspects illustrant l'engagement Associatif dans ce qui construit sa légitimité s'inscrivent entre les besoins du magistrat et l'implication de l'utilisateur dans un cadre de missions de protection relatives à l'enfance en danger et prenant en compte les potentiels des personnes.

Autant d'aspects déjà travaillés dans les circulaires de 1991 et 1996 qui annonçaient dans leurs écrits le principe de leurs réactualisations et évolutions.

Nous nous inscrivons dans le prolongement de ces démarches et travaux.

4. Des révisions qui s'imposent et des propositions dans le cadre de l'expérimentation

4.1. Des prises en compte qui s'imposent d'ores et déjà

- a. La nécessité absolue d'un financement unique dans un cadre de dotation annuelle.
- b. La prise en compte des services aujourd'hui en difficulté : essentiellement les services d'enquêtes sociales pour lesquels des propositions concrètes ont été faites à la PJJ par les fédérations (aujourd'hui sans réponses).
- c. La nécessité que les secteurs associatifs et publics énoncent leurs capacités prévisionnelles annuelles par missions ainsi que leurs normes d'intervention (ce n'est qu'à cette condition que le fait de dire : « pas de moyens nouveaux tant que nos capacités ne sont pas atteintes » peut être géré).
- d. La reprise de la question de l'encadrement hiérarchique tant du point de vue de sa conception au regard de ces missions, que des moyens induits.

4.2. Des propositions

Les propositions s'inscrivent dans le cadre de l'expérimentation prévue dans la loi 2002-2 et impliquent l'évaluation ceci dans un calendrier de cinq ans.

⇒ L'échelon national de la PJJ pourrait autoriser pour les Associations et Régions volontaires l'expérimentation suivante :

Pourraient être mis en place des dispositifs globaux mis en œuvre par des équipes dont le plateau technique permettrait d'apporter des réponses différenciées (aux protocoles précis) à des situations identifiées en fonction des attentes et décisions des magistrats (qui en gardent la maîtrise) : ceci dans un cadre légal déjà existant (voir projets d'expérimentation présentés dans les précédentes réunions).

Ces réponses impliquent la prise en compte des conceptions nommées dans la troisième partie du document, ainsi qu'un financement unique dans le cadre d'une dotation annuelle comme la refonte de la question de l'encadrement hiérarchique (points nommés 4.1.) ainsi que le principe de la pluridisciplinarité : à moduler de l'évaluation pluridisciplinaire : aux actions pluridisciplinaires.

Cette expérimentation possible (sur la base du volontariat) ne doit pas occulter la nécessité de prendre en compte les difficultés des services d'enquêtes sociales (pouvant les conduire à une disparition probable à terme) via les propositions concrètes faites à la PJJ ces derniers mois et années.

Calendrier

La Direction nationale pourrait autoriser ces expérimentations sur la base du volontariat (cinq Régions ?) et les inscrire dans le cadre de la loi 2002-2 (note d'orientation, circulaires).

A cet effet un groupe technique pourrait se mettre en place avec les Associations et Directions Régionales (ou Directions Départementales) concernées pour déterminer le détail des mises en œuvre.

Le groupe PJJ, AFMJJ, Fédération constitué en groupe de pilotage pourrait s'adjoindre les compétences d'un chercheur.

L'ensemble de la démarche pourrait être construite de janvier à mai 2005. Il faut rappeler qu'elle s'inscrit dans le prolongement des circulaires de 1991 et 1996, qu'elle répond aux problèmes actuels (risque de voir disparaître une mission, celle des enquêtes) de supprimer les déficits chroniques actuels (ayant un coût humain et financier pour tous) et de répondre aux variations d'ordonnancements source de disparitions de services.