



Les annexes du présent rapport n'ont pas été mises en ligne dans leur totalité pour des raisons techniques. Elles peuvent être consultées et mises à disposition en prenant contact par courriel auprès de la section des rapports de l'inspection générale des affaires sociales à l'adresse suivante :

[www.igas-section-rapports@sante.gouv.fr](mailto:www.igas-section-rapports@sante.gouv.fr)

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	1
<b>I - L'UNITÉ À ENCADREMENT ÉDUCATIF RENFORCÉ : UNE FORMULE CONTESTÉE MAIS NOVATRICE</b>	4
<b>1.1. Les conditions de leur conception et de leur mise en place ont constitué pour les U.E.E.R. un handicap</b>	4
<i>1.1.1. Un dispositif marqué par un double malentendu     originel</i>	4
<i>1.1.2. Un dispositif mis en place dans la précipitation</i>	7
<i>1.1.3. Un dispositif enfin de compte peu normé</i>	9
<i>1.1.4. Un dispositif ayant fait l'objet d'un suivi     désordonné</i>	10
<b>1.2. L'état des lieux, fin 1997, laisse apparaître un bilan quantitativement marginal mais qualitativement significatif</b>	12
<i>1.2.1. Le nombre d'unités créées est en-deçà des     objectifs initiaux</i>	12
<i>1.2.2. La carte des implantations souffre d'un manque     de cohérence</i>	13
<i>1.2.3. Le nombre des mineurs accueillis apparaît     dérisoire au regard des besoins supposés</i>	14
<i>1.2.4. Le profil des jeunes accueillis correspond bien à     la vocation affichée des U.E.E.R</i>	15
<i>1.2.5. La dimension financière est à surveiller</i>	16
<b>1.3. L'inégale qualité du pilotage et de l'accueil du dispositif ont contribué à l'isolement des U.E.E.R.</b>	18
<i>1.3.1. Une réforme insuffisamment bien pilotée</i>	18
<i>1.3.2. Une réforme dans l'ensemble mal accueillie par     le monde judiciaire</i>	25
<i>1.3.3. Une réforme mal insérée dans le tissu social et     administratif de droit commun</i>	29
<b>1.4. Les U.E.E.R. ont, malgré tout, révélé des enseignements et des promesses</b>	30
<i>1.4.1. L'expérience des U.E.E.R. a confirmé la     pertinence des formules de prise en charge intensive et     individualisée pour les jeunes les plus gravement     déstructurés</i>	31
<i>1.4.2. Elle a redonné la priorité au projet sur la     structure</i>	35
<i>1.4.3. Elle a produit des premiers résultats non     négligeables</i>	36
<i>1.4.4. Elle aura, en fin de compte, constitué un choc     salutaire, propice à des renouvellements de tous     ordres</i>	37

<b>II - L'U.E.E.R. : UN RÉVÉLATEUR DES CARENCES INSTITUTIONNELLES</b>	41
<b>2.1. L'hébergement en foyer à la D.P.J.J. : une fonction en crise</b>	41
2.1.1. <i>La désaffection croissante des éducateurs pour l'hébergement</i>	41
2.1.2 - <i>Une crise d'identité masquant une crise de la pratique professionnelle</i>	43
2.1.3 - <i>L'inadaptation globale de l'hébergement traditionnel aux cas des mineurs les plus déstructurés</i>	45
<b>2.2. Les difficultés d'adaptation de la D.P.J.J.</b>	46
2.2.1. <i>Une difficulté structurelle : la disproportion entre l'étendue des missions et les moyens susceptibles d'être mis en oeuvre</i>	47
2.2.2. <i>Les rigidités internes de la D.P.J.J. : une gestion trop spécifique des ressources humaines</i>	50
<b>2.3. La justice des mineurs face à des contradictions</b>	56
2.3.1. <i>Protection et sanction</i>	56
2.3.2. <i>Une justice des mineurs à trois volets</i>	58
2.3.3. <i>Indépendance juridictionnelle et politiques publiques</i>	60
<b>2.4. Des modalités d'incarcération des mineurs à réformer totalement</b>	62
<b>2.5. Des modes d'intervention trop souvent cloisonnés et stéréotypés</b>	65
2.5.1. <i>Des services de police et de gendarmerie de plus en plus exposés</i>	65
2.5.2. <i>L'institution scolaire face au défi de l'obligation scolaire</i>	67
2.5.3. <i>Le secteur de la santé mentale inadapté à la prise en charge des adolescents</i>	67
<b>ENFIN D'ANALYSE...</b>	72
<i>Dépasser les débats relatifs aux structures d'accueil</i>	72
<i>Les formules exclusives conduisent toutes à une impasse</i>	72
<i>L'ensemble des institutions prises à contre-pied</i>	73
<i>Ni de réponse unique ni d'opérateur unique</i>	75
<i>L'affaire de toutes les institutions</i>	75
<i>Repousser les frontières de l'éducatif et du carcéral</i>	76

<b>III. PROPOSITIONS</b>	77
<b>3.1. Etendre, sous une forme renouvelée, la formule d'un encadrement éducatif renforcé</b>	77
<b>3.2. Adapter les réponses judiciaires et éducatives aux cas les plus difficiles</b>	81
<b>3.3. Mobiliser l'ensemble des institutions et coordonner leurs interventions</b>	89
<b><i>CONCLUSION</i></b>	91

## INTRODUCTION

Par lettre du 16 septembre 1997, le ministre de l'emploi et de la solidarité, le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre de l'intérieur, ont demandé aux inspections générales des affaires sociales, de l'administration et des services judiciaires de conduire conjointement une mission d'évaluation des unités à encadrement éducatif renforcé (U.E.E.R), mises en place en 1996 par le ministère de la justice dans le cadre du Pacte de relance pour la Ville, afin de tenter de mieux prendre en charge les mineurs délinquants en grande difficulté. La lettre de saisine demandait notamment aux inspections générales de faire *"une étude comparée de l'hébergement de ces mineurs dans les U.E.E.R. et dans les foyers d'action éducative (F.A.E.)"* ; de *"contribuer à la mise en place d'une dynamique d'évaluation permettant de se prononcer en toute connaissance de cause sur le devenir des U.E.E.R. : poursuite du programme, amélioration de celui-ci, ou arrêt du dispositif"* ; et, *"sur la base de cette analyse, de présenter des propositions ou des options alternatives en matière de politique publique de prise en charge des mineurs en situation de rupture"* (annexe n°1).

Composée, pour l'inspection générale des affaires sociales, de MM. Michel Gagneux et Jean-Louis Vidana, pour l'inspection générale de l'administration, de MM. Jean-Louis Langlais, inspecteur général, et Amaud Teyssier, et, pour l'inspection générale des services judiciaires, de M. François Feltz et Mme Maud Vignau, la mission interministérielle s'est réunie le 5 septembre 1997, dès l'accord des trois cabinets sur l'objet de l'étude.

Dans une phase exploratoire, au terme de laquelle elle a présenté ses premières observations au directeur du cabinet du garde des sceaux (annexe n°2), la mission, après avoir pris connaissance d'un certain nombre de documents disponibles<sup>1</sup>, s'est entretenue avec divers responsables, actuels ou anciens, des administrations centrales concernées, et s'est déplacée dans le département du Rhône, où elle a rencontré les autorités administratives régionales et départementales, le vice-président du conseil général, plusieurs représentants de l'autorité judiciaire, et le chef du service éducatif auprès du tribunal (S.E.A.T. de Lyon). A cette occasion, elle s'est rendue à Collonges aux Monts d'Or pour y visiter l'U.E.E.R, et s'entretenir avec les équipes éducatives de cette structure et du foyer auquel elle est rattachée, et avec leurs responsables.

---

<sup>1</sup> constitués, pour l'essentiel, de comptes rendus d'activité de plusieurs UEER, d'un rapport provisoire d'évaluation du cabinet CIRESE, de bilans établis par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), portant tant sur ces unités que sur le dispositif d'hébergement public, ainsi que d'études diverses sur la délinquance des mineurs

Dans un second temps, tout en poursuivant ses consultations au niveau central, la mission s'est déplacée sur plusieurs sites choisis en fonction des lieux d'implantation des U.E.E.R, selon un calendrier dicté par les temps de disponibilité des équipes. Soucieuse d'avoir l'approche la plus exhaustive possible, la mission a étudié les 14 U.E.E.R en fonctionnement au moment de son enquête, en se rendant dans 12 d'entre elles (5 unités du secteur public et 7 unités du secteur associatif habilité), et en entendant à Paris, en raison d'une contrainte de temps, les représentants des équipes éducatives des 2 autres unités. A chaque fois que cela a été possible, la mission a rencontré certains des jeunes accueillis.

Ces déplacements ont évidemment eu aussi pour objet de rencontrer les responsables et les membres des équipes éducatives de 15 foyers d'hébergement, tant du secteur public que du secteur habilité (9 foyers du secteur public et 6 foyers du secteur habilité), et ont été l'occasion de recueillir et d'analyser une volumineuse documentation.

La complexité des problèmes posés par la prise en charge des mineurs délinquants en grande difficulté, que la quasi-totalité des interlocuteurs de la mission décrivent de plus en plus jeunes, souvent violents, en situation de précarité économique dans bien des cas, et soufflant pour la plupart de nombreuses carences d'ordre affectif familial, scolaire, éducatif, sanitaire, a également incité la mission à se rapprocher des différentes institutions susceptibles d'intervenir dans la prise en charge de ces jeunes. Elle s'est à chaque fois attachée à recueillir l'analyse de leurs responsables, à apprécier les difficultés auxquelles elles sont confrontées, à détecter et à évaluer leur capacité à contribuer au traitement de la délinquance juvénile.

C'est dans cet esprit que la mission s'est rendue à la maison d'arrêt de Loos les Lille pour y rencontrer son directeur - précédemment directeur du centre des jeunes détenus de Fleury-Mérogis -, et y visiter le quartier réservé aux mineurs.

En outre, la mission a entendu, à son initiative, l'ensemble des directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse. L'un d'eux lui a adressé une note de réflexion sur les U.E.E.R (annexe n°4) et tous ceux dont la circonscription administrative avait accueilli ou accueillait une U.E.E.R, ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé (annexe n°8). Enfin, toutes les organisations syndicales représentatives de la protection judiciaire de la jeunesse ont été auditionnées, certaines d'entre elles ayant d'ailleurs remis une contribution écrite (annexe n°5).

La liste des personnes entendues par la mission, à l'exception des jeunes avec lesquels elle a dialogué au cours de ses déplacements, figure en annexe (annexe n°3).

En revanche, les délais impartis n'ont pas permis à la mission de procéder à une analyse sérieuse de la fiabilité des statistiques et des outils de mesure de la délinquance juvénile. Elle suggère qu'une étude spécifique soit menée sur le sujet. Ont cependant été relevés, à l'occasion de l'enquête, un certain nombre de sujets de réflexion qui font l'objet d'une note particulière annexée au présent rapport.

Les mêmes contraintes de temps n'ont pas non plus autorisé la mission à étudier les expériences étrangères, autrement qu'en sollicitant du service des affaires européennes et internationales du ministère de la justice une contribution (annexe n°6), ainsi que la transmission de documents relatifs aux systèmes en vigueur dans plusieurs pays.

Enfin, et toujours faute de temps, la mission n'a pu étendre ses travaux aux relations entre les services de l'Etat et les collectivités locales. A défaut d'avoir pu rencontrer l'association des présidents des conseils généraux, elle s'est entretenue avec des représentants politiques et administratifs de ces collectivités lors de ses déplacements.

Avant de présenter ses conclusions, la mission souligne, **à titre d'avertissement**, que son enquête a porté sur une expérience très récente, nombre des U.E.E.R. ne fonctionnant que depuis moins d'un an. Cela oblige, compte tenu de la variété des situations et du caractère nouveau des types de prise en charge qu'on essaie d'y développer, à interpréter avec prudence certaines constatations, momentanément vraies, mais susceptibles d'être trompeuses dans une perspective à plus long terme. La pertinence de tels projets éducatifs, en effet, ne peut bien souvent s'apprécier que dans la durée. C'est la raison pour laquelle la mission a renoncé à se prononcer sur la valeur de chaque U.E.E.R, et a fait porter ses réflexions et propositions sur le dispositif considéré dans sa globalité.

Dans une première partie, le présent rapport analyse les forces et les faiblesses du dispositif des U.E.E.R. Dans une deuxième, il évalue l'adaptation des réponses institutionnelles aux formes aiguës de délinquance juvénile. Les propositions sont formulées dans une troisième partie.

## **I - L'UNITÉ À ENCADREMENT ÉDUCATIF RENFORCÉ : UNE FORMULE CONTESTÉE MAIS NOVATRICE**

Conçues, dans le cadre du Pacte de relance pour la Ville lancé en 1996 par le gouvernement pour mieux prendre en charge les mineurs délinquants en grande difficulté, les U.E.E.R sont de création récente. Entreprise dans une relative précipitation, la mise en place d'une dizaine d'U.E.E.R. - les premières d'un programme qui initialement en prévoyait cinquante - a suscité de nombreux débats et critiques qui ont conduit le garde des sceaux, en septembre 1997, à ordonner une pause destinée à faire une évaluation complète de ce nouveau dispositif.

Ce dispositif est ainsi passé *de facto* du registre opérationnel au registre expérimental.

De ce fait encore balbutiante, et handicapée par une mise en oeuvre déficiente, la formule des U.E.E.R ouvre néanmoins des pistes intéressantes, qui méritent une poursuite et un approfondissement.

### **1.1. Les conditions de leur conception et de leur mise en place ont constitué pour les U.E.E.R un handicap**

#### *1.1.1. Un dispositif marqué par un double malentendu originel*

Le dispositif des U.E.E.R a été imaginé et mis en oeuvre dans un contexte politique très particulier, marqué par la montée des préoccupations suscitées par l'évolution de la délinquance juvénile, généralement perçue, au-delà des divergences d'appréciation statistique, comme obéissant à trois grandes tendances : l'augmentation globale de la part de la délinquance des mineurs dans la délinquance générale ; l'aggravation des délits commis par les mineurs ; le rajeunissement des auteurs.

La délinquance des jeunes n'est pas un phénomène nouveau. Mais les formes qu'elle prend aujourd'hui, son ampleur, sa gravité, la complexité de ses causes, le climat quotidien d'insécurité qu'elle entretient, l'écho qu'elle reçoit dans les médias et le désarroi dans lequel elle plonge les institutions censées la prévenir ou y répondre, ont fait d'elle, au delà d'un symptôme marquant de la crise des banlieues, un fort enjeu de société.

Le Pacte de relance pour la Ville de 1996 comportait, à ce titre, un volet spécifique, consacré au traitement de la délinquance des mineurs.

Ce volet comprenait deux mesures distinctes :



- une modification de l'ordonnance du 2 février 1945, opérée par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996, permettant au parquet de faire procéder à la convocation d'un mineur par officier de police judiciaire aux fins de mise en examen, ou de requérir sa comparution à délai rapproché, afin d'éviter un trop grand décalage dans le temps entre l'infraction et la réponse judiciaire, et d'éviter que ne se développe chez les jeunes délinquants, autant que faire se peut, un sentiment d'impunité propice à la récidive ;

- un programme prévoyant la création de 50 unités à encadrement éducatif renforcé, appelées à prendre en charge de manière spécifique, en les regroupant en petit nombre et pour une durée limitée, les mineurs *"les plus ancrés dans la délinquance ou en voie de marginalisation"*<sup>2</sup> avancée.

Ces deux mesures qui privilégiaient, l'une un renforcement de la réponse répressive, l'autre un renforcement de l'action éducative, avaient pour ambition de constituer un ensemble équilibré, s'inscrivant dans l'esprit de l'ordonnance de 1945, dont le fondement réside dans la combinaison d'une approche éducative et d'une approche répressive. Leur perception n'a pas été, semble-t-il, celle-là.

Un double malentendu s'est en effet installé.

*Un malentendu idéologique d'abord*, qui a trouvé son origine dans les conditions du débat politique. C'est à l'initiative du ministère de l'intérieur que le débat sur la nécessité d'apporter une réponse plus efficace aux phénomènes de délinquance juvénile avait été porté au niveau gouvernemental. La démarche du ministère de l'intérieur, inspirée par des considérations d'ordre public, s'appuyait sur un raisonnement en trois temps :

- l'augmentation et l'aggravation de la délinquance des mineurs créent un sentiment d'impuissance chez les policiers, qui ne savent comment traiter une population à la fois fragile et dangereuse ;

- c'est à un "noyau dur" de jeunes délinquants, dont les actes entretiennent le désordre et l'insécurité, qu'est dû le climat constant de peur observé dans les quartiers, avec toutes les conséquences que cela engendre : pourrissement de la vie sociale, disparition de toute forme de règle et d'autorité, développement des trafics en tous genres, et de drogue en particulier ;

---

<sup>2</sup> Circulaire n° NOR 96-500-47C - DPJJ - K2-9605 du 7 juin 1996 du garde des sceaux, ministre de la justice (annexe n°9)

- la réponse à cette situation passe par la création d'un chaînon manquant entre l'éducatif et le carcéral : des centres "contrôlés", autrement dit fermés, permettant à la fois d'éloigner et de contenir les plus difficiles des jeunes délinquants. Le nombre de places souhaité par le ministère de l'intérieur était à terme de 5000.

De son côté, le ministère de la justice, opposé à toute solution pouvant apparaître comme une renaissance déguisée des anciennes "maisons de correction", s'efforça de proposer une formule éducative d'un type nouveau par rapport aux formes traditionnelles de prise en charge des jeunes délinquants en hébergement collectif, formule fondée sur le renforcement de la présence et de l'action éducatives.

Au terme de discussions interministérielles animées, le Premier ministre a tranché en faveur d'une position proche de celle du ministère de la justice, et décidé la création de cinquante U.E.E.R

Bien qu'elles privilégient à l'évidence une démarche éducative en milieu non fermé, les U.E.E.R ont immédiatement été dénoncées par les défenseurs de la primauté éducative comme un faux-semblant dont l'appellation hybride, où le mot "éducatif" est cerné par les mots "encadrement" et "renforcé", était à leurs yeux la preuve. Toute la charge passionnelle du vieux débat idéologique entre "Education" et "Répression" s'est ainsi trouvée mise en lumière à travers cette périphrase ambiguë : unités à encadrement éducatif renforcé...

Ce compromis sémantique a provoqué l'insatisfaction générale : insatisfaction de la police, qui jugeait le nouveau dispositif décalé par rapport aux besoins ressentis ; insatisfaction de nombreux éducateurs et de certains magistrats, pour qui les UEER, nées de préoccupations sécuritaires, étaient marquées d'une sorte de tache originelle...

*Et ainsi le malentendu politique s'est-il prolongé par un malentendu syndical et professionnel.* Les UEER ont été dès l'origine perçues par un grand nombre de professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse comme une réponse plus répressive qu'éducative, mettant en cause les fondements même de leur mission et de leurs métiers, et dont la création ponctionnait de surcroît des moyens susceptibles d'être mieux utilisés ailleurs, aussi bien dans les foyers qu'en milieu ouvert.

Avivé par les excès de certaines prises de position politiques, par les maladresses de communication, qui tendirent parfois à présenter les U.E.E.R comme la solution nouvelle aux problèmes que la profession n'avait pas su résoudre jusqu'alors, et par l'empressement montré à les mettre en place, ce réflexe quasi épidermique d'hostilité s'est rapidement mué en une véritable fronde, allant dans certains cas jusqu'à l'intimidation à l'égard des personnels volontaires pour participer à la mise sur pied d'une U.E.E.R.

Il est extrêmement difficile de promouvoir une démarche innovatrice contre la volonté du milieu professionnel dans lequel elle s'insère. Aussi la non adhésion des professionnels aura-t-elle été, dès leur naissance, le handicap le plus lourd dont aient eu à souffrir les U.E.E.R. Et ce d'autant plus que la rapidité avec laquelle on a voulu les mettre en place a ajouté à la suspicion et aux réticences initiales.

### *1.1.2. Un dispositif mis en place dans la précipitation*

La chronologie est révélatrice :

En octobre 1995, se tiennent à Matignon les premières réunions interministérielles sur le sujet.

Le 2 novembre 1995, le Premier ministre préside une réunion de ministres consacrée à la délinquance des mineurs. Il se dit convaincu qu'il faut créer des structures intermédiaires entre les quartiers de détention spécialisés et les foyers ouverts, et donne donc son accord à la création de 250 places dans les unités proposées par le ministère de la justice, à condition que ces nouvelles structures permettent une prise en charge individualisée, contraignante et continue.

En janvier 1996, le gouvernement arrête le Pacte de relance pour la Ville, avec son volet consacré à la délinquance juvénile, comportant le programme de 50 U.E.E.R.

Le 30 janvier 1996, la D.P.J.J. présente à ses services le dispositif dans ses grands traits et demande à ses directeurs régionaux, pour le secteur public, d'adresser leurs premiers projets d'implantation pour le 8 avril 1996.

Dès le 12 février 1996, le directeur de la P.J.J. informe l'association française des magistrats de la jeunesse des grandes lignes du projet.

Le 8 mars 1996, dans une note aux directeurs régionaux, le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse fixe le cadre éducatif de la prise en charge dans les UEER.

Le 4 avril 1996, une réunion interministérielle à Matignon tire les conséquences des difficultés budgétaires rencontrées par le ministère de la justice pour monter le programme des U.E.E.R. Seules, vingt unités pourront être envisagées en 1996, dont 10 dans le secteur associatif habilité. Des recrutements complémentaires d'éducateurs sont autorisés par le Premier ministre.

Le 16 avril 1996, le garde des sceaux ayant finalement décidé de solliciter le concours du secteur associatif habilité, est organisée une réunion d'information et de concertation avec les fédérations nationales représentatives des organismes gestionnaires d'établissements et de services éducatifs.

Dans une note du 19 avril 1996, la D.P.J.J. indique aux directeurs régionaux que les projets conçus par le secteur habilité doivent être transmis pour examen à l'administration centrale le 30 mai 1996 *"au plus tard"*.

Le 7 juin 1996, une circulaire du garde des sceaux présente le nouveau dispositif, appelé à entrer en application dès le mois de septembre. Elle est adressée, pour attribution, aux procureurs généraux, aux procureurs de la République, aux magistrats du parquet et, pour information, aux chefs de cours d'appel et de tribunaux de grande instance ainsi qu'aux conseillers délégués à la protection de l'enfance, aux juges des enfants et aux juges d'instruction chargés des affaires de mineurs (annexe n°9).

Si l'on peut souvent reprocher à l'administration sa lenteur à exécuter les décisions prises par le pouvoir politique, nous nous trouvons là dans une occurrence contraire, où une administration, de par la brièveté des délais qui lui sont accordés pour mettre en oeuvre une réforme délicate, a été placée dans une situation impossible.

Le calendrier, trop resserré pour mettre sérieusement en oeuvre une réforme durable, était en la circonstance infiniment mieux adapté à une phase de caractère expérimental, caractère que le dispositif a, par la force des choses, fini par revêtir, et que la décision du garde des sceaux de marquer une pause, au mois de septembre 1997, n'a fait que confirmer.

Ce côté expérimental se trouvait d'ailleurs en germe, dès le départ, dans le cahier des charges élaboré par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, dont la relative imprécision permettait à la fois les projets les plus variés et les adaptations les plus aisées. Cette souplesse plus ou moins voulue, qui allait se révéler l'un des atouts majeurs du nouveau dispositif, renforça paradoxalement l'ambiguïté initiale. Elle autorisa les défenseurs de la réforme, qui espéraient ainsi la faire mieux admettre, comme ses détracteurs, qui cherchaient ainsi à en souligner le caractère éphémère, à en parler comme d'une "expérience". A tel point qu'en contradiction avec l'affichage politique, le mot "expérience" apparut très tôt dans les

directives diffusées par l'administration centrale, ajoutant définitivement à la confusion. Ainsi la note du 13 septembre 1996 relative aux procédures d'évaluation et de pilotage, qui emploie indifféremment les termes *"expérience"* et de *"commande du gouvernement"* : *"les premières notes de l'administration centrale sur le projet d'unité à encadrement éducatif renforcé prévoyaient une commission nationale d'évaluation de l'expérience, ainsi qu'un pilotage de chaque unité à partir de la direction du département de rattachement"*.

### *1.1.3. Un dispositif en fin de compte peu normé*

Le cahier des charges fixé par l'administration centrale pour la mise en place des UEER est donc resté de caractère très général, avec de faibles variantes suivant qu'il s'adressait au secteur public ou au secteur associatif habilité, et surtout précis sur les conditions de fonctionnement.

Etaient spécifiés clairement :

- le nombre de jeunes pris en charge : 4 ou 5 ;
- le caractère continu de la présence éducative ;
- le principe de base de la démarche éducative : *"la rupture"* ;
- la durée : *"autour de trois mois"* ;
- le personnel d'encadrement : 5 éducateurs *"en principe"*, bénéficiant si possible d'une *"expérience professionnelle significative"* ;
- le rattachement à une structure existante ;
- le calendrier de mise en place.

En revanche, demeuraient enveloppés d'un certain flou :

- le public concerné, dont la détermination, tant en ce qui concerne l'âge que le parcours antérieur du jeune et son profil psychologique, était renvoyée, *de facto*, à l'appréciation du juge : *"les mineurs qui seront pris en charge dans les UEER sont ceux qui ne relèvent pas (ou pas encore) d'une prise en charge collective traditionnelle, mais qui ont besoin pour un temps limité d'être éloignés de leur milieu naturel. Il s'agira le plus souvent de jeunes délinquants, mais le placement dans le cadre de l'ordonnance de 1945 ne doit pas pour autant être exclusif. D'autres mineurs en grande difficulté peuvent présenter des caractéristiques et des comportements qui relèvent d'une prise en charge en unités à encadrement éducatif renforcé"* ;

- le type d'action éducative pratiqué et les objectifs du projet. Les orientations définies par l'administration centrale posaient quelques principes directeurs : *"l'intégration des notions de loi, d'obligation, et d'autorité de l'adulte"*, et la recherche d'un équilibre *"entre contrainte*

*et adhésion*", inhérent à toute approche éducative, réaffirmant la primauté de la démarche éducative sur la contrainte en ces termes : *"Ici comme pour toute autre institution éducative, la question de la contrainte renvoie aux limites à poser au jeune, et au travail qu'il faut mener à partir de ses transgressions."*

Il ressort de ces dispositions qu'elles ménageaient sur l'essentiel, la nature et la pertinence de la prise en charge éducative, une souplesse qui n'avait d'égale que la rigidité des normes qu'elles imposaient sur l'accessoire, l'organisation administrative. Ce faisant, elles ont contribué à inscrire le nouveau dispositif dans une logique de moyens qui a donné prise à toutes sortes de freins et de revendications, et n'ont pas permis de donner à l'ensemble la cohérence que la philosophie éducative dont les U.E.E.R se réclament aurait méritée.

Cette souplesse laissée au projet, de nature à favoriser l'initiative et l'innovation, contraste avec la lourdeur et la diversité du dispositif de suivi mis en place, d'ailleurs très inégalement appliqué.

#### *1.1.4. Un dispositif ayant fait l'objet d'un suivi désordonné*

Dès les premières notes de la D.P.J.J., apparaît nettement l'intention de mettre en place des procédures de pilotage et d'évaluation. Ces procédures ont été précisées par une note signée par le directeur de la P.J.J. le 13 septembre 1996, soit au moment même où le dispositif était implanté. Il était prévu :

- la constitution d'un comité de pilotage national et de comités de pilotage *"locaux, mis en place à l'échelon départemental"* ;
- la conduite d'une évaluation *"pédagogique"*, sous la responsabilité de l'administration centrale.

L'évaluation pédagogique a été confiée au cabinet CIRESE (dont le rapport définitif a été remis en fin d'année 97).

Le principe même de la démarche était méritoire et suffisamment rare pour être salué.

Mais la méthode, pour aussi louable qu'elle ait été, a en définitive manqué de clarté. La note du 13 septembre 1996 s'efforçait de faire une distinction entre *"évaluation"* et *"pilotage"* : l'évaluation supposant *"que l'instance qui la mène travaille dans des conditions d'objectivité totale et possède une technicité des méthodes à mettre en place"*, ce qui induisait que *"cette évaluation soit conduite par des chercheurs extérieurs à la P.J.J."* ; le pilotage possédant une double dimension, locale et nationale : *"la première dimension est celle de la*

*proximité, elle implique une possibilité d'observation et de soutien à l'expérience de la part de tous les acteurs de terrain qui y sont impliqués à un titre ou à un autre. La deuxième dimension renvoie davantage au contrôle, à l'étude régulière de la conformité entre ce qui a été demandé et ce qui est en train de se réaliser."*

Entre la fonction de pilotage qui, selon les termes de la D.P.J.J., s'entend notamment d'une *"mise en commun des observations et des leçons tirées qui pourra favoriser l'évolution positive de l'expérience en cours"*, et la fonction d'évaluation qui a comme premier objectif de *"réunir un certain nombre de données quantitatives et qualitatives qui permettront d'apprécier de quelle manière l'unité à encadrement éducatif renforcé a répondu à la commande du gouvernement"*, la frontière est parfois ténue. Ramassées toutes deux sur une même et si brève durée, fonctions d'évaluation et de pilotage peuvent se télescoper. Elles ont en l'occurrence eu tendance à se superposer, et, au niveau national, à se confondre. Comme si le fait d'avoir confié l'évaluation pédagogique à un cabinet d'ingénierie sociale s'était révélé suffisant en soi, le comité de pilotage national, dont le rôle était en principe de *"mener l'instruction des projets portés par les régions et (d')être le garant du cahier des charges des unités à encadrement éducatif renforcé"* - donc d'assurer la coordination et la mise en cohérence du dispositif - n'a pratiquement pas fonctionné, et semble s'être pour l'essentiel résumé à un effort de coordination entre deux bureaux de la sous-direction de l'action éducative et des affaires judiciaires, sous-direction qui avait justement échafaudé cette minutieuse cascade de procédures de pilotage et d'évaluation.

N'appliquant pas une directive qu'elle avait elle-même élaborée, l'administration centrale n'était sans doute pas dans la meilleure position pour faire respecter ses instructions par les directions départementales. Aussi bien a-t-on pu constater de grandes inégalités dans l'application de la procédure de pilotage, suivant les départements. Dans certains, comme la Seine-Maritime, le comité local de pilotage a convenablement fonctionné, permettant, comme le préconisait la note du 13 septembre 1996, *"des échanges fructueux entre magistrats, éducateurs, thérapeutes et partenaires locaux"*. Dans d'autres, le système a peu ou très mal fonctionné.

Dès lors, l'audit réalisé par le cabinet CIRESE, dont les travaux par définition partiels, ont porté sur six unités, à travers la seule expérience des toutes premières sessions, et sous l'angle avant tout "pédagogique", fait aujourd'hui figure de seule référence construite et cohérente.

L'hétérogénéité, la lourdeur, et le caractère inachevé de ces procédures de suivi, qui en appelaient à la fois à l'administration centrale, aux structures déconcentrées, et à un cabinet privé, n'ont pas permis de tirer un diagnostic d'ensemble réellement concluant, ce qui a conduit à la constitution d'une mission interministérielle, et ont en outre contribué à semer un

peu plus d'inquiétude et de trouble parmi l'encadrement chargé de mettre en oeuvre, dans des conditions pour le moins malaisées, le dispositif des U.E.E.R.

## **1.2. L'état des lieux, fin 1997, laisse apparaître un bilan quantitativement marginal mais qualitativement significatif**

Les conditions de sa mise en oeuvre auguraient bien mal de la réalisation du programme gouvernemental de 1996. La pause décidée en septembre 1997 a limité encore la portée d'un dispositif qui tardait à trouver sa place et son rythme de croisière.

### *1.2.1. Le nombre d'unités créées est en-deçà des objectifs initiaux*

Au total, 17 unités ont été ouvertes sur l'ensemble du territoire national :

- sept dans le secteur public, où les projets ont été les moins nombreux et parfois les plus laborieux : Rouen (Seine-Maritime), Lyon (Rhône), Cuinchy (Pas-de-Calais), Brest (Finistère), Marseille (Bouches-du-Rhône), Malakoff (Hauts-de-Seine), Paris;

- dix dans le secteur associatif habilité : Bayonne (Pyrénées Atlantiques), Sinard (Isère), Raismes (Nord), Bordeaux (Gironde), Layrac (Lot-et-Garonne), Montelier (Drôme), Saint-Georges sur Eure (Eure-et-Loir), Bolbec (Seine-Maritime), Gomac (Gironde), Rodez (Aveyron).

De nouvelles ouvertures étaient prévues au cours du troisième trimestre de 1997, notamment à Nancy, Saint Gaudens et Toulon, et d'autres projets étaient en cours d'élaboration, avant que ne soit prise la décision de geler la mise en oeuvre du programme U.E.E.R.

Sur les 17 unités ouvertes, deux ont à ce jour purement et simplement suspendu leur activité : Paris XIII (secteur public) et Layrac (secteur associatif habilité), tandis qu'une troisième est en sommeil (Marseille, secteur public) et qu'une quatrième est confrontée à d'importantes difficultés de reprise d'activité (Brest, secteur public).

Si l'on se réfère aux ambitions initiales, le nombre des unités créées en un an apparaît singulièrement faible, et ce médiocre résultat ne peut être imputé au "gel" de septembre 1997, intervenu plus d'une année après le lancement du dispositif. Considéré de manière brute, il donne à réfléchir sur la possibilité de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse, quelles que soient les circonstances, de conduire une politique volontariste, comme l'était celle d'implanter cinquante U.E.E.R. sur l'ensemble du territoire national. Et ce d'autant plus que ce résultat, dans un domaine où la D.P.J.J. aurait normalement vocation, du fait de



son appartenance à un ministère régalien, à intervenir en priorité et de manière exemplaire, n'a pu être atteint que grâce au concours majoritaire du secteur habilité.

Ce constat ne pourra d'ailleurs que s'amplifier dans l'hypothèse où, sous une forme ou sous une autre, le dispositif U.E.E.R. serait relancé. Si l'on estime aujourd'hui à une douzaine le nombre des projets du secteur habilité en attente et prêts à démarrer à brève échéance, en revanche la D.P.J.J. ne serait plus en mesure d'encadrer, dans les mêmes délais, de nouvelles unités, les personnels affectés aux unités en voie de création au moment du "gel" ayant été depuis nommés ailleurs.

Sans revenir sur les difficultés inhérentes aux conditions particulières du lancement de ce qui apparaît aujourd'hui comme une tentative inachevée de réforme, on ne peut que souligner le contraste entre, d'une part, l'urgence ressentie de la situation et les ambitions affichées, d'autre part, la maigreur du programme réalisé.

### *1.2.2. La carte des implantations souffre d'un manque de cohérence*

Autre symptôme des lacunes du pilotage national et de l'impréparation d'un programme dont la D.P.J.J. semble avoir été, à l'analyse, l'inspirateur contraint, la carte des implantations d'U.E.E.R. ne répond à aucune logique de besoins : deux unités (dont une a fermé) en région parisienne, une seule à Lyon, aucune à Strasbourg - agglomérations pourtant particulièrement affectées par la délinquance juvénile - mais deux en Gironde, une dans l'Aveyron, et une dans le Lot-et-Garonne (fermée depuis). L'opportunité des projets a primé sur la cohérence de la couverture des zones sensibles, et la quête désespérée du nombre l'a emporté sur la rationalité des choix. A noter, par exemple, que le ministère délégué à la ville et à l'intégration aurait souhaité l'implantation d'unités dans chaque région.

On relève, par ailleurs, qu'un seul département, la Seine-Maritime, comprend à la fois une U.E.E.R. du secteur public et une U.E.E.R. du secteur habilité. L'inspiration et les méthodes de ces deux unités sont d'ailleurs assez proches, dans un ressort où les responsables se sont efforcés mieux qu'ailleurs de réunir les conditions du succès, et où existe depuis de nombreuses années une tradition d'innovation, comme à l'association du Val d'Aubette, dont la démarche a préfiguré d'une certaine manière celle des U.E.E.R.

### *1.2.3. Le nombre des mineurs accueillis apparaît dérisoire au regard des besoins supposés*

Avec 17 unités, dont seulement treize peuvent être considérées comme fonctionnant normalement fin décembre 1997 (4 dans le secteur public et 9 dans le secteur associatif), et encore depuis un laps de temps inégal (allant d'une année à quelques semaines), la capacité d'accueil créée et aujourd'hui disponible est forcément limitée : de l'ordre de 20 places dans le secteur de la D.P.J.J., et de 45 dans le secteur habilité.

Dérisoire, serait-on tenté de dire au regard des symptômes d'aggravation de la délinquance juvénile dont souffre visiblement la société, et dont maintes institutions se font l'écho. Pourtant, et ce n'est pas le moindre paradoxe de cette réforme qui les cumule, non seulement les U.E.E.R. ne sont pas débordées de demandes de placement, mais encore elles peinent à faire le plein de leurs places. Les raisons d'un tel phénomène, propre à heurter le bon sens, sont diverses, complexes, et difficiles à isoler. Si la précipitation de leur mise en place et l'hostilité qu'elles ont suscitée chez nombre de professionnels - une fois encore - ont manifestement joué un rôle déterminant, ces données ne peuvent à elles seules expliquer un tel hiatus entre l'accroissement reconnu par tous, sinon du nombre de délinquants, du moins du nombre de jeunes en voie de marginalisation avancée, et le faible nombre de ces jeunes orientés par le système "judiciaire-éducatif" vers des structures spécialement conçues pour eux. Et ce, alors même que l'on dénonce l'inadaptation des modes de prise en charge en hébergement aux cas des jeunes les plus déstructurés.

Au-delà des réticences éprouvées par certains juges des enfants à l'égard du dispositif U.E.E.R. et des flottements inhérents à toute introduction d'un instrument nouveau dans une panoplie ancienne, c'est la définition même d'une politique publique qui est en cause et c'est l'articulation de cette politique publique avec les décisions d'une juridiction indépendante qui est ici en question.

Au total, au 31 octobre 1997, les U.E.E.R. avaient:

- assuré 14 819 journées, soit une moyenne de 198 journées à la place ;
- pris en charge 214 mineurs, avec une moyenne de séjour de l'ordre de 69 jours.

A la fin novembre 1997, et sous réserve des incertitudes liées à la comptabilisation des fugues, toujours possibles à tout moment dans ce genre de prise en charge, et tellement banalisées qu'elles ne sont pas signalées lorsqu'elles paraissent brèves, 61 jeunes étaient physiquement présents dans l'U.E.E.R. où ils avaient été placés.

Un résultat qui fait des U.E.E.R. une réponse infinitésimale à un problème de grande ampleur, et achève de leur donner ce statut expérimental qui n'était pas le leur à l'origine (Cf. § 1.1.2.). Cette modestie ôte, en outre, à la formule toute portée sérieuse en terme d'ordre public, ce qui ne peut que décevoir les attentes exprimées en ce domaine par les responsables des problèmes de sûreté.

*1.2.4. Le profil des jeunes accueillis correspond bien à la vocation affichée des U.E.E.R.<sup>3</sup>*

Si le nombre des jeunes pris en charge à ce jour reste assez peu significatif, leur profil a dans l'ensemble correspondu à la vocation des unités. Les U.E.E.R. accueillent bien des jeunes particulièrement déstructurés, cumulant les carences de toutes sortes, pour la plupart récidivistes notoires, et parfois estimés violents, voire dangereux. Des jeunes en tout cas dont la majorité d'entre eux avait antérieurement mis à mal les foyers où ils n'avaient fait que passer.

Selon les statistiques mises à jour par la D.P.J.J. (annexe n°7), 84,5 % des jeunes placés dans les U.E.E.R. l'ont été au titre de l'ordonnance du 2 février 1945, plus de 96 % d'entre eux faisaient l'objet d'une mesure éducative ou d'incarcération avant leur placement, et près de 30% d'entre eux se trouvaient incarcérés au moment de leur arrivée en U.E.E.R. Ce qui tend à montrer que dans presque un tiers des cas le placement en U.E.E.R. a été utilisé par les juges comme une alternative à l'incarcération, et peut-être plus, si l'on considère que dans un certain nombre de situations statistiquement non répertoriées, le magistrat a été amené à présenter l'U.E.E.R. comme une dernière chance avant la prison.

Placés dans plus de 80 % des cas par un juge des enfants, les jeunes accueillis sont presque tous des garçons (2 jeunes filles seulement ont été accueillies), âgés en moyenne de 16 ans et 10 mois.

Ce qui frappe, dans le discours des équipes éducatives, c'est que ces jeunes, qui pour la plupart sont connus et font déjà depuis longtemps l'objet de mesures éducatives, présentent une somme de carences, fréquemment accompagnées de troubles du comportement trouvant généralement leur source dans un passé traumatisant, donnant le sentiment que toutes les prises en charge dont ils ont bénéficié n'ont pas servi à grand chose : absence d'hygiène élémentaire, état de santé relativement dégradé, défaut de maîtrise des apprentissages de base, scolaires en particulier, etc.

---

<sup>3</sup> voir en annexe n°10 les listes de procédures et de mesures concernant plusieurs mineurs, pris au hasard, accueillis dans une UEER

Cela confirme que les U.E.E.R. prennent en charge des jeunes pour lesquels aucune des solutions habituelles ne semble avoir eu d'effet notable. Et cela pose la question de ce qui peut être attendu d'un séjour de trois mois, même de rupture, même rempli par une prise en charge intensive, après des années de dérive sous la surveillance impuissante des institutions.

#### *1.2.5. La dimension financière est à surveiller*

L'expérience est trop récente, et ce n'était pas l'objet central de la mission, pour que puisse être évalué avec précision le réel impact financier de la réforme. La plupart des U.E.E.R. ont moins d'une année de fonctionnement, et les comptes administratifs relatifs à l'exercice 1997 ne seront pas disponibles avant le printemps 1998. On ne dispose donc aujourd'hui, à travers les budgets des U.E.E.R., que d'une information d'autant plus sommaire et sujette à caution que les conditions de leur lancement ont été médiocres, et leurs difficultés à faire le plein de leurs places, constantes.

Au-delà de ces incertitudes, deux séries de remarques s'imposent :

*La formule de l'encadrement éducatif renforcé exige par définition des moyens financiers, techniques et humain plus élevés que ceux habituellement utilisés.* Pour une vague initiale de 17 unités, sept dans le secteur public et dix dans le secteur habilité, représentant une capacité théorique de l'ordre de 95 places, le coût initial de la réforme peut être estimé, à partir des données budgétaires partiellement corrigées de certaines données d'exécution, à environ 29 millions de francs. Si ce chiffre est susceptible d'être prochainement revu après analyse des résultats, dans la mesure où le fonctionnement d'un certain nombre d'unités a été interrompu prématurément, il n'est pas sûr que cela soit à la baisse : toute opération de fermeture, qui peut parfois n'être que temporaire, comporte des délais d'inertie ; elle ne donne pas toujours lieu au redéploiement immédiat du personnel sur d'autres sites ou fonctions, les dépenses de personnel continuant ainsi à grever l'exploitation de structures plus ou moins condamnées à l'inactivité ; elle est susceptible d'engendrer des coûts parfois très importants (licenciement du personnel, cession à perte de biens corporels non encore amortis, tels que locaux, véhicules, etc.). Le coût annuel d'une place en U.E.E.R. pour la première année d'activité, se situe donc aux environs de 305 000 francs. C'est à l'évidence un coût élevé.

Il convient cependant de se défier des comparaisons trop faciles et des conclusions trop hâtives. Dans la mesure où elle consiste à affecter à une unité éducative, 24 heures sur 24, autant de professionnels que de jeunes pris en charge, et à y développer des activités plus originales mais plus onéreuses qu'ailleurs (déplacements de groupe parfois très lointains, activités sportives nécessitant un équipement particulier, etc.), la formule de l'U.E.E.R. est par construction plus coûteuse que toute autre formule d'hébergement existante.

Ce coût supplémentaire, c'est le prix d'une action éducative renforcée, destinée à des jeunes se trouvant dans un tel état de déstructuration personnelle et sociale qu'aucune des réponses collectives ordinaires ne leur est plus applicable. C'est, autrement dit, le prix que l'Etat accepte de payer pour essayer d'endiguer un phénomène de société de plus en plus préoccupant, face auquel, dans la plupart des cas, les formules traditionnelles se révèlent inopérantes. De ce point de vue, toute étude comparée du coût global des U.E.E.R. et des autres structures existantes (foyer d'action éducative et prison par exemple) n'est que d'un intérêt limité, puisque l'objet des U.E.E.R. est justement d'effectuer sur ces jeunes un travail à forte intensité éducative, proche de la prise en charge individuelle, travail qui n'est mené de cette manière systématique nulle part ailleurs. Pour être pertinente, toute comparaison de ce type devrait intégrer d'autres coûts, et notamment ceux qu'engendrerait l'adaptation des structures existantes aux formes aiguës de déstructuration juvénile, et ceux, plus diffus et plus difficiles à évaluer encore, qui résultent de l'absence de prise en charge efficace de ces cas complexes.

Mais pour aussi légitime qu'on puisse le considérer, le caractère exceptionnel de l'effort financier induit par ce type de prise en charge porte en lui deux exigences : celle d'une évaluation régulière et approfondie des pratiques, des moyens mis en oeuvre et des résultats, et celle d'une rigueur irréprochable dans l'utilisation des fonds publics.

*Dans cet esprit, plusieurs points ont retenu l'attention de la mission, et lui paraissent mériter dès à présent une particulière vigilance :*

- il est regrettable, et dangereux, que la D.P.J.J. n'ait pu encore se doter d'instruments spécifiques et performants de contrôle budgétaire et financier. Il est vrai qu'elle est actuellement handicapée par les conséquences du dysfonctionnement de son système général d'analyse budgétaire, à cause de quoi elle ne pourra disposer d'une analyse des données de l'exercice 1996 qu'au début de 1998... Mais eu égard à l'ampleur des efforts financiers consentis ou susceptibles de l'être par la réforme des U.E.E.R. (on rappellera que le programme gouvernemental en prévoyait cinquante), aux aléas inhérents au lancement de tout nouveau programme, à la disparité de traitement budgétaire des U.E.E.R. du secteur public (soumises aux règles de la comptabilité publique), et de celles du secteur habilité placées sous le régime du prix de journée préfectoral), qui ne favorise la clarté ni du pilotage financier ni des arbitrages, la dimension financière de la réforme aurait dû dès l'origine faire partie intégrante des préoccupations prioritaires du pilotage national, et donner lieu à la mise en place d'un dispositif particulier de contrôle et d'analyse.

- tel qu'il ressort des estimations de la D.P.J.J., le coût moyen annuel d'une U.E.E.R. serait de l'ordre de 1,55 million de francs pour cinq places dans le secteur public, et de 1,834 million pour six places dans le secteur privé (estimations fournies à titre d'ordre de grandeur et non de comparaison, la mission n'ayant pu étudier les conditions dans lesquelles ont été élaborés les budgets, et consolidées les données financières). Il s'agit d'un effort suffisamment significatif pour que les places ouvertes dans ces unités ne soient pas laissées vacantes par ceux-là même dont la mission publique est d'y orienter des jeunes pour lesquels elles ont été spécialement conçues. La sous-utilisation de ces structures représente un gâchis inadmissible à tous points de vue : financier, certes, mais aussi et surtout, éducatif, social, professionnel.

- le prix de journée, surtout pour une première année de fonctionnement, est certes un indicateur à manier avec prudence, dans la mesure où il est généralement fixé à un niveau permettant, compte tenu des aléas initiaux de remplissage, d'atteindre l'équilibre prévisionnel du budget. Mais afficher des prix de journée se situant dans le secteur privé en moyenne<sup>4</sup> à 1757 F., alors même que sont sous-employées des équipes expérimentées et des équipements sophistiqués, nombre de places n'étant pas pourvues, constitue un symptôme préoccupant de dysfonctionnement du dispositif d'ensemble.

- la précipitation et l'absence de synergie qui ont caractérisé la création des premières U.E.E.R. ont fatalement été un facteur d'accroissement des coûts. Dans le délai qui lui était imparti, la mission ne pouvait les évaluer. Elle insiste cependant sur la nécessité d'une approche plus rationnelle à l'avenir, en particulier dans le domaine des investissements. Le recours fréquent à la formule de l'acquisition, aussi bien de locaux que d'équipements relativement lourds, n'a sans doute pas toujours été opportun, alors que tout indiquait que cette réforme naissait sous des auspices incertains, et qu'un minimum de prudence était de mise.

### **1.3. L'inégale qualité du pilotage et de l'accueil du dispositif ont contribué à l'isolement des U.E.E.R.**

#### *1.3.1. Une réforme insuffisamment bien pilotée*

En fait, marquée par l'improvisation, la réforme a vu ses chances de réussite tenir plus à la qualité des initiatives locales qu'à celle du pilotage national.

---

<sup>4</sup> Si l'on ne tient pas compte du cas aberrant de l'unité de Layrac, dont le prix de journée a été fixé à 8 470,15F

## 1. Une mise en oeuvre marquée par l'improvisation

L'urgence dans laquelle les U.E.E.R. ont dû, d'abord être conçues, pour opposer une réponse concrète aux demandes pressantes du ministère de l'intérieur, puis être mises en place, dans le contexte d'hostilité générale évoqué plus haut, a finalement laissé une large part à l'improvisation. Avec le recul, cette improvisation s'est fait sentir ensuite à tous les stades de la mise en oeuvre du dispositif:

- *dans la conception elle-même*, dont le caractère novateur, après analyse, apparaît moins dans le contenu éducatif lui-même que dans la tentative d'imposer aux services de la D.P.J.J. un nouveau mode d'hébergement ayant vocation à être généralisé.

Si cette reconquête par l'administration centrale de son rôle moteur en matière éducative ne constitue pas le moindre mérite de la réforme, l'approche éducative sous-tendue par les U.E.E.R. n'est pas nouvelle. Projets fondés sur le principe de la "rupture", voyages de "dégagement" destinés à éloigner temporairement un jeune en phase aiguë de crise, activités propres à confronter le jeune délinquant à une autre réalité (activités de nature, sportives, à but humanitaire...), prise en charge individualisée de jeunes en difficulté extrême, sont autant de formules qui avaient déjà été expérimentées ou mises en pratique auparavant. De ce point de vue, le cahier des charges des U.E.E.R. apparaît comme une tentative de réunir divers concepts éducatifs en voie d'émergence, et de leur donner, sous la pression politique, une traduction administrative pouvant être présentée comme un modèle nouveau d'hébergement.

Nombre d'U.E.E.R. aujourd'hui en fonctionnement n'ont d'ailleurs été qu'une forme d'habillage de projets antérieurs qui n'avaient pu, pour diverses raisons, voir le jour jusqu'alors.

- *dans la mise en oeuvre*, qui a achoppé sur les difficultés de la P.J.J. à vaincre ses inerties et oppositions internes. Parmi celles-ci, la plus manifeste a été celle du syndicat d'éducateurs majoritaire. Les arguments mis en avant sont de nature essentiellement pédagogique. Pour simplifier à l'extrême, ce qui est dénoncé, c'est la réunion, dans un même lieu et pour un temps déterminé, de plusieurs cas également difficiles et dont les problématiques ne peuvent que s'additionner. Il y aurait, en outre, confusion entre rupture et coupure, la coupure de l'U.E.E.R. ne venant que s'ajouter à celles déjà subies par le jeune.

Derrière cette analyse, sont présentes d'autres préoccupations plus corporatistes : l'institution des U.E.E.R. est perçue comme une mise en cause des foyers d'hébergement traditionnels, et donc des pratiques des éducateurs, et, en particulier, de la forme de leur présence auprès des jeunes. Il est clair qu'une permanence 24 heures sur 24, même si des

temps importants de récupération sont prévus, porte atteinte au schéma légal d'organisation du travail.

Enfin, la critique idéologique à l'égard du "tout sécuritaire", même si elle a été quelque peu désarmée par la pratique des différentes unités, reste sous-jacente.

## 2. Une réforme globalement mal maîtrisée

Dans ce contexte, les processus de validation, de lancement et de suivi des projets, sur des aspects aussi essentiels que la solidité et la pertinence du projet éducatif, l'expérience de l'équipe, la place faite aux professionnels de la santé mentale, sa viabilité financière, n'ont eu ni la cohérence ni la constance nécessaires.

En particulier sur trois points.

### *\*Le concept de "rupture"*

Pierre angulaire du cahier des charges des U.E.E.R., il a pourtant été très diversement interprété, et de manière plus ou moins approfondie. Cela a donné naissance à des projets de valeur très inégale, et présentant finalement, au-delà d'un vocabulaire de surface tournant autour de la notion de "rupture", de grandes disparités. Il existe au moins autant de différences que de similitudes, du point de vue des objectifs comme du point de vue des pratiques éducatives, entre un projet visant à créer les conditions d'une rupture avec tout un processus affectif, relationnel, social (Bolbec, Rouen, Cuinchy, Raismes), un projet entendant la rupture comme une immersion dans des conditions de vie totalement coupées du milieu ordinaire, en mer, en montagne, à la campagne, dans un pays lointain (Lyon, Bayonne, Paris XIII...), ou bien encore un projet cherchant la "rupture" dans la pratique de sports à risques (Marseille). Or, il ne suffit pas d'un dépaysement même lointain, ou d'une initiation à un sport original, pour susciter chez des jeunes aussi déstructurés que ceux qui sont accueillis en U.E.E.R. un véritable changement. Toutes ces formules présentent en soi un intérêt, mais dans la seule mesure où le travail psychologique et éducatif mené à cette occasion est de nature à infléchir tant soit peu le comportement du jeune, à amorcer avec les mécanismes affectifs et sociaux qui ont déterminé jusqu'alors son parcours : une "rupture"... Les décisions semblent avoir été dans certains cas plus influencées par l'attrait du support (sports originaux, voyages, etc.) que par la justesse de la démarche éducative. Et ce sont finalement les projets les plus spectaculaires qui ont rencontré les plus grandes difficultés (tel le voyage au Mali...).



*\*Les difficultés rencontrées par l'administration centrale pour assurer aux U.E.E.R. du secteur public un recrutement professionnel adapté à la nature de leur mission et de leur projet.*

La D.P.J.J. s'est heurtée à la difficulté de trouver en son sein des volontaires en nombre suffisant et possédant le profil requis. A Rouen, par exemple, l'unité n'a démarré et ne fonctionne que grâce au concours de deux éducateurs détachés par le conseil général ; celle de Marseille est aujourd'hui condamnée à la quasi inactivité après deux sessions, faute d'avoir pourvu un cinquième poste laissé vacant par une démission ; plusieurs autres ont dû être lancées avec des personnels soit peu expérimentés soit tout juste sortis de formation (Brest, Marseille).

*\*L'insuffisance de la communication, en direction des magistrats notamment.*

La réforme s'est mise en place dans une cacophonie de discours politiques, syndicaux, journalistiques, laissant le champ libre aux présentations les plus simplistes et les plus caricaturales, au milieu de laquelle les directeurs régionaux et départementaux ont eu bien du mal à faire prévaloir une approche rationnelle, voire tout simplement à rappeler à leurs interlocuteurs le devoir, qui est celui de tout agent de l'Etat, de participer à la mise en oeuvre des politiques publiques décidées par un gouvernement légitime. Cela a contribué à freiner, voire dans certains cas à tarir dès l'origine, le placement des jeunes dans les U.E.E.R., alors même que la délinquance des mineurs continuait à être présentée par les uns et les autres en des termes alarmistes.

### 3. Une réforme dont la dimension éducative a été en partie limitée par le souci prééminent de lui donner un cadre structurel précis.

Sous l'influence du débat interministériel, peut-être, qui, à travers la question des centres fermés, avait fini par focaliser la réflexion publique sur la seule question de la nécessité ou non de créer des établissements spécifiques pour les mineurs "multidélinquants", le concept d'U.E.E.R. a été principalement défini, et présenté, sous forme de normes de capacités, de moyens et d'organisation (cinq places, un éducateur pour un jeune, une session de trois mois), plutôt qu'en termes de dynamique de projet éducatif.

Ces normes, finalement peu nombreuses et d'autant moins contraignantes qu'elles n'ont été que fort inégalement appliquées (cf. 1.1.3.), ont paradoxalement contribué à enfermer les U.E.E.R. dans une logique de moyens qui a tout à la fois conforté l'idée fausse qu'elles étaient "La" réponse à la délinquance récidivante des mineurs, donné prise aux peurs sécuritaires et aux confrontations syndicales, freiné le développement des pratiques éducatives nouvelles qu'elles avaient l'ambition de généraliser.

De ce point de vue, trois sujets au moins auraient mérité une approche moins instrumentale et plus approfondie.

*\* Le principe de la session de 3 mois*

Aussi légitime que soit l'idée d'une prise en charge délimitée dans le temps, s'agissant de jeunes particulièrement difficiles et exigeant une implication éducative allant bien au-delà des normes communes (ne serait-ce que pour permettre aux équipes éducatives de souffler), l'expérience a montré combien une interprétation rigide de cette règle pouvait constituer une gêne pour l'efficacité de la prise en charge elle-même. Et ce, à divers titres :

- elle se prête mal à la nécessité, fréquente pour un juge, d'apporter une réponse judiciaire et éducative rapide au cas du jeune qui lui est présenté ;

- elle n'a pas la même pertinence selon la nature du travail éducatif mené au sein de l'unité. Si elle est bien adaptée aux projets fondés sur des séjours organisés autour de la pratique de sports à risques, elle appelle plus de souplesse, voire dans certains cas une prise en charge beaucoup plus longue, pour les projets orientés vers la recherche d'une restructuration sociale (Raismes, Bolbec) ;

- elle laisse très peu de temps, même si le séjour doit être considéré comme une étape dans le suivi éducatif et judiciaire dont les jeunes sont l'objet, pour susciter un changement chez ceux qui collectionnent, depuis des années, des mesures de prise en charge et de placement sans effet notable à long terme. Elle tend alors à se réduire à une mesure de mise à l'écart sans véritable suite éducative ou judiciaire planifiée, et simplement destinée soit à éloigner un jeune de son milieu habituel, soit à lui éviter la prison.

En fin de compte, la norme de durée limitée à trois mois trouve sa justification moins dans des impératifs éducatifs que dans des contraintes d'organisation et de gestion du personnel (liées à la nécessité pour le personnel de bénéficier des périodes de récupération justifiées par l'amplitude inhabituelle des horaires de travail durant une session), contraintes qu'une approche plus collective des affectations permettrait de contourner.

*\* La constitution des équipes éducatives*

Les jeunes susceptibles d'être accueillis en U.E.E.R. ont généralement en commun de cumuler des carences aussi variées que graves (affectives, sociales, scolaires, sanitaires, mentales), d'être dépourvus de repères moraux et civiques, de se montrer prompts à la violence. Tous appellent forcément une prise en charge multiforme (éducative bien sûr, mais aussi sanitaire, scolaire, psychologique, voire psychiatrique, etc.). A cet égard, le mode de composition des équipes retenu par le cahier des charges a probablement été trop uniforme. Si la formule consistant à placer cinq éducateurs auprès de cinq jeunes, 24 heures sur 24, a l'incontestable mérite de bien marquer la nécessité d'une action éducative intensive, le statut d'éducateur des membres de l'unité ne constitue à lui seul ni la condition ni le gage d'une équipe efficiente. La démonstration en est apportée a contrario par des équipes qui, constituées de personnes au parcours professionnel divers (éducateurs, moniteurs-éducateurs, agents techniques d'éducation, professeurs techniques), se sont révélées, mieux que certaines autres exclusivement composées d'éducateurs, capables de surmonter les difficultés inhérentes à la nature de leur mission et aux conditions dans lesquelles ils doivent l'accomplir (Cuinchy, Raismes, Bolbec).

Cela montre, une fois de plus, que la pertinence d'un projet éducatif, la motivation et l'expérience humaine des membres d'une équipe, constituent une bien meilleure garantie de succès qu'un statut professionnel.

Mais au-delà, et surtout, la diversité des compétences et des expériences réunies au sein d'une équipe, comme la pluridisciplinarité du réseau de professionnels auquel elle doit pouvoir faire appel en cas de besoin, apparaissent des facteurs-clés de réussite dont la prise en compte n'a dans l'ensemble pas été suffisante.

*\*La nature des profils des jeunes accueillis simultanément*

Les U.E.E.R. ont été conçues pour accueillir les jeunes les plus difficiles, autrement dit ceux qui ont mis en difficulté toutes les institutions - y compris parfois la prison - où ils ont séjourné auparavant ; aussi est-il légitime que n'y soient pas dressées de barrières excessives à l'entrée, à l'instar de ce qui se pratique dans nombre de foyers où l'on refuse les cas les plus complexes. Mais la concentration en une même unité de mineurs particulièrement déstructurés, et parfois susceptibles d'être dangereux, représente en soi une difficulté suffisamment sérieuse pour que n'y soit pas ajoutée l'inconséquence d'un placement.

Faute d'avoir mis en place un dispositif de diagnostic préalable à l'admission, ou d'avoir su prendre la mesure des risques particuliers engendrés par la cohabitation de certains jeunes délinquants, des incidents parfois très graves ont émaillé la phase de décollage de certaines unités. A cet égard, quatre sujets de réflexion auraient mérité une plus grande attention :

- la mixité : si la délinquance, du moins dans ses formes les plus voyantes et les plus perturbantes pour la société, est encore aujourd'hui un phénomène principalement masculin, la question de la mixité n'en est pas pour autant théorique. L'issue dramatique de l'expérience vécue à Lyon en témoigne. A l'heure où, de l'avis général, le nombre de jeunes filles entrant dans une spirale de violence et de délinquance s'accroît, le problème peut se poser partout et à tout moment. Cet aspect est pourtant resté dans l'ombre, et la plupart des équipes interrogées par la mission ne semble pas y avoir sérieusement réfléchi.

- l'âge des mineurs accueillis : la délinquance juvénile recouvre des réalités d'âge, de développement de la personnalité, de parcours délinquant et de traitement judiciaire très différentes, allant de ce que l'on peut encore appeler l'enfance (les jeunes errants ou délinquants de douze, onze, voire dix ans, semblent de plus en plus nombreux) jusqu'à la majorité civile. Or, que ce soit sous l'angle de l'approche éducative, ou celui des risques qu'une cohabitation avec de grands adolescents ou des presque majeurs (dont certains ont un itinéraire délinquant, voire un vécu carcéral, déjà impressionnant) est susceptible d'engendrer pour les plus jeunes, la nécessité d'une approche différenciée selon l'âge (moins de seize ans et seize-dix-huit ans par exemple) n'a pas été envisagée.

- la compatibilité des profils simultanément pris en charge : la difficulté de concentrer en une petite unité des jeunes délinquants particulièrement déstructurés, tient sans doute moins au niveau de "déstructuration" des jeunes en question qu'à la nature de leur problématique. L'expérience des U.E.E.R. semble indiquer, contrairement à un argument souvent avancé contre la réforme, qu'il n'existe pas d'impossibilité foncière à réunir une poignée de cas réputés difficiles dans une même unité, dès lors que cela est fait sur la base d'un projet éducatif pertinent, conduit par une équipe professionnelle et épaulée à chaque fois que c'est nécessaire. Encore faut-il, naturellement, qu'un minimum de précautions, que le simple bon sens suffirait la plupart du temps à définir, puissent être prises : comme ne pas rassembler des jeunes issus d'un même quartier, ou ne pas faire cohabiter un jeune délinquant sexuel avec de plus jeunes particulièrement exposés, etc..

- le cas des jeunes délinquants toxicomanes : la plupart des U.E.E.R., à l'instar de ce qui se pratique, sous réserve de quelques exceptions, dans l'ensemble des établissements d'hébergement, refusent d'admettre les jeunes délinquants toxicomanes, estimant à juste titre que ces derniers ont besoin d'une prise en charge spécifique pour laquelle elles ne sont pas armées. Le problème reste donc entier pour cette catégorie de jeunes dont le nombre semble aller croissant.

### *1.3.2. Une réforme dans l'ensemble mal accueillie par le monde judiciaire*

Ajoutées aux malentendus politique et professionnel auxquels leur annonce a donné lieu, les insuffisances ayant caractérisé la mise en oeuvre des U.E.E.R. les ont *ab initio* coupées des réseaux éducatifs et judiciaires sans la coopération desquels elles ne peuvent remplir efficacement leur mission.

Le nombre très faible des placements effectués dans les U.E.E.R. (cf 1.1.3.), et la difficulté récurrente de la plupart d'entre elles, aujourd'hui encore, à faire le plein de leurs places, constituent assurément le meilleur indicateur de leur isolement. Bien plus, la mission a pu constater que dans plusieurs cas les U.E.E.R. ont été l'objet - et continuent à l'être - de ce qu'il faut bien appeler un boycott, aussi bien de la part de certains juges des enfants, que de celle d'éducateurs exerçant en S.E.A.T. ou en milieu ouvert.

## 1. Les UEER restent mal acceptées par les services de la D.P.J.J. elle-même.

Leur introduction y a suscité, dans un mélange de réactions idéologiques et corporatistes, tout à la fois l'opposition de la plupart des organisations syndicales - opposition qui a pris une forme systématique et parfois violente -, un sentiment d'incompréhension, voire de désaveu, chez un grand nombre d'éducateurs, un engagement inégal de la part des cadres territoriaux.

Le rejet des U.E.E.R., érigées par leurs détracteurs en symbole, tantôt d'une idéologie sécuritaire, tantôt d'une modification abusive de l'organisation du travail éducatif, a parfois pris un tour d'une singulière dureté. Les éducateurs volontaires pour exercer en U.E.E.R. ont eu bien souvent le sentiment d'être littéralement frappés d'ostracisme par la majorité de leurs collègues ; sentiment justifié, si l'on se réfère aux témoignages divers et concordants faisant état des pressions et des menaces exercées à l'encontre des volontaires, qui auraient poussé certains d'entre eux à finalement renoncer. Dans ce climat délétère, peu conforme au devoir d'obéissance de tout fonctionnaire à l'égard de l'autorité légitime, les projets ont été conduits par les directeurs territoriaux avec une efficacité et un zèle variables. Si certains d'entre eux ont porté le dispositif à bout de bras, d'autres ont eu une attitude plus équivoque, mettant en avant leur devoir de loyauté pour mieux exprimer leur opposition. Mais quelle qu'ait été la sincérité de son engagement, l'encadrement régional et départemental s'est rarement révélé apte à imposer à l'ensemble des services de la D.P.J.J. (foyers, centres de jours, milieu ouvert, S.E.A.T.) l'obligation de coopérer avec les U.E.E.R. Ainsi la mission a-t-elle eu connaissance de situations où des éducateurs de S.E.A.T., dont les propositions déterminent souvent les décisions des juges des enfants, s'autorisaient à refuser ouvertement d'orienter un jeune en U.E.E.R.

Isolées, critiquées, voire rejetées, au sein même de l'administration censée en assurer le développement et la réussite, les U.E.E.R. n'avaient guère de chances d'être clairement et positivement perçues par les magistrats.

## 2. Contrasté selon les juges et les ressorts, l'accueil fait aux U.E.E.R. par la justice des mineurs a été dans l'ensemble très mitigé

Nombre de juges des enfants ont dès l'origine exprimé leur scepticisme, leurs réserves, ou leur opposition au principe des U.E.E.R.

Dans cette réticence, entrent des considérations de divers ordres dont, pour la plupart d'entre elles, il faut une fois encore chercher la source dans les conditions de lancement de la réforme :

- un défaut d'information, et donc de compréhension : sur la vocation réelle des U.E.E.R., ce qui a laissé le champ libre aux seuls discours réducteurs ; sur la spécificité des projets locaux, ce qui n'a pas permis aux magistrats d'y placer des jeunes dans les meilleures conditions. Soit que le projet éducatif de l'U.E.E.R., ou le groupe d'enfants momentanément accueilli, ait été mal adapté au jeune placé ; soit que l'U.E.E.R. ait été seulement considérée comme une formule de placement d'urgence.

- une appréciation divergente des priorités : quotidiennement confrontés aux difficultés d'obtenir un placement et aux délais de prise en charge des mesures d'assistance éducative par les services de milieu ouvert (selon un sondage effectué par la D.P.J.J., le nombre de mesures "mises en attente", hors mesures d'investigation, étaient, de 3672 au 1<sup>er</sup> novembre 1996), les juges des enfants ont eu tendance à estimer que les U.E.E.R. ne constituaient pas, dans le contexte de pénurie dans lequel ils ont l'impression de devoir accomplir leur mission, une priorité véritable.

Ce double décalage, d'une part entre la réforme des U.E.E.R. et l'attente des juges des enfants, d'autre part entre la réalité des projets et la perception que les juges ont pu en avoir, a eu deux conséquences malheureuses : le nombre des décisions de placement en U.E.E.R. a été faible, et la pertinence des placements n'a pas toujours été assurée.

De ce point de vue, la mission a pu constater que l'utilité du séjour en U.E.E.R. dépend dans une large mesure de la qualité, d'une part de la préparation de l'admission, d'autre part de l'échange préalable entre le juge, le jeune, et l'équipe éducative. L'exemple de la Seine Maritime, où, malgré les difficultés de départ, les magistrats du siège et du ministère public se sont investis totalement aux côtés des équipes éducatives, apparaît de ce point de vue édifiant.

3. Au sein des parquets, en revanche, la réforme des U.E.E.R. semble faire peu à peu l'objet d'une approche à la fois pragmatique et réaliste.

Par fonction, les magistrats du parquet ont avec les formes aiguës de délinquance un contact plus immédiat, ou à tout le moins plus immédiatement partagé avec d'autres institutions - police, élus, collectivités locales, administrations, etc. - que celui de leurs collègues du siège. Placés dans une position hiérarchique, ils ont un rôle d'exécution des politiques publiques qui leur interdit de faire prévaloir leurs positions personnelles sur les impératifs opérationnels de leur mission. Aussi les débats relatifs aux U.E.E.R. ont, semble-t-il, été chez eux, sinon moins tranchés, du moins plus pragmatiques, et les opinions, plus diverses. Au-delà des sensibilités personnelles et professionnelles, l'intérêt d'une formule destinée à mieux répondre aux cas les plus complexes, aussi imparfaite ou incomplète soit-elle, a été, chez les magistrats du parquet, plus naturellement et plus aisément admis.

4. La perception des U.E.E.R. semble malgré tout évoluer peu à peu

Le faible nombre de ressorts judiciaires concernés par la création d'une U.E.E.R. ne peut guère rendre la formule familière à l'ensemble des magistrats intéressés. Aussi la vision de ces derniers varie-t-elle en fonction de la présence d'une U.E.E.R. dans le ressort de leur juridiction, et de sa réussite ou de son échec. Toutefois, si le climat demeure dans l'ensemble à la méfiance, à l'incompréhension, à la méconnaissance ou la critique, localement, le pragmatisme de certains magistrats, les résultats encourageants obtenus dans certaines unités, le manque patent d'autres solutions disponibles, concourent à modifier favorablement la perception des U.E.E.R., et à susciter un intérêt croissant pour ce type de formule. Quelques U.E.E.R., grâce à la qualité de leur travail, paraissent d'ailleurs sur le point de se faire reconnaître, et réussissent peu à peu à s'imposer dans les dispositifs éducatifs et judiciaires (Cuinchy, Bolbec, Rouen, Bordeaux "Le Gardera"...).



### *1.3.3. Une réforme mal insérée dans le tissu social et administratif de droit commun.*

Isolées dans leur milieu naturel, les U.E.E.R. ne pouvaient guère être mieux reconnues et insérées par l'ensemble du tissu social, sanitaire, et administratif de droit commun. Et ce d'autant plus que, dans le secteur public en particulier, se sentant victimes de l'ostracisme de leurs collègues, les équipes éducatives des U.E.E.R. ont eu tendance à se replier sur elles-mêmes, développant une mentalité d'assiégés, cultivant à l'excès la spécificité de leur projet et de leurs méthodes, et se coupant un peu plus, pour finir, des réseaux professionnels et pluridisciplinaires qui leur sont indispensables. Un tel isolement est néfaste à tous égards :

- *pour le jeune accueilli d'abord*, qui ne peut bénéficier de tous les soins qu'il conviendrait de lui apporter (dans les domaines de la santé physique et mentale, de la scolarisation ou de l'alphabétisation, de la formation, de l'insertion...), et dont la sortie de l'U.E.E.R. ne peut être préparée dans de bonnes conditions. Or, sans cohérence dans les différentes étapes d'un parcours éducatif, un séjour en U.E.E.R., aussi positif qu'il puisse être par ailleurs, ne peut engendrer qu'une rupture de plus dans le parcours d'un jeune qui en a déjà trop connu.

- *pour l'équipe éducative ensuite*, qui se trouve privée des soutiens psychologiques et professionnels qui lui permettraient d'assurer avec plus de compétence, de sérénité, de recul et d'efficacité une mission dont il ne faut cesser de souligner la difficulté et le caractère éprouvant.

- *pour la rationalité des investissements et la bonne gestion des fonds publics*, enfin, qui, en l'absence quasi systématique de mise en commun de moyens, de matériels, d'infrastructures, ne peuvent être assurées de façon satisfaisante. Des économies significatives auraient pu être effectuées, et des gâchis évités, si les responsables n'avaient pas choisi, ou n'avaient pas été contraints de choisir, d'installer et d'équiper de neuf les U.E.E.R., et s'ils avaient cherché au contraire à faire jouer la synergie des moyens.

La voie tracée par certaines unités du secteur habilité (Bolbec), qui dès le départ se sont inscrites, grâce à l'expérience et aux réseaux des associations porteuses, dans une démarche d'ouverture à tous les partenaires utiles (secteur psychiatrique, administrations sociales, entreprises locales, éducation nationale, etc.), apparaît comme l'une des voies à privilégier.

Dans de telles conditions, on ne peut qu'être frappé du fait que la détermination, le savoir-faire de quelques fonctionnaires, personnalités, équipes et associations aient pu éviter le naufrage général que beaucoup attendaient ou espéraient.

On peut y voir un double signe. Celui de la pertinence des solutions privilégiant, pour les jeunes souffrant de carences multiples, intensité éducative et approche individualisée ; celui de l'existence d'une réelle capacité de mobilisation de certains professionnels autour de projets novateurs et aspirant à repousser les frontières de leur pratique professionnelle. Ne serait-ce qu'en cela, pour sévères qu'ils puissent paraître, les constats qui précèdent doivent être replacés dans le contexte du lancement de la réforme, et donc relativisés.

Chargée de mettre en oeuvre à grande échelle et dans des délais restreints une réforme aussi peu consensuelle, avec pour cela des moyens limités, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a été placée devant une mission impossible. Que les U.E.E.R. aient malgré tout été inventées, et que certaines d'entre elles aient en quelques mois seulement montré leur utilité est incontestablement à porter au crédit des auteurs, des promoteurs, et des acteurs de cette difficile tentative de réforme.

#### **1.4. Les U.E.E.R. ont, malgré tout, révélé des enseignements et des promesses**

Contrairement à ce que l'évocation des difficultés rencontrées et des handicaps accumulés pourrait laisser croire, l'expérience des UEER a représenté une réelle avancée.

Elle a confirmé la pertinence des formules de prise en charge intensive et individualisée pour les jeunes les plus gravement déstructurés ; elle a redonné la priorité au projet par rapport à la structure ; elle a obtenu des résultats non négligeables et elle a constitué un choc salutaire pour le monde de la P.J.J., propice au renouvellement des pratiques professionnelles.

#### *1.4.1. L'expérience des U.E.E.R. a confirmé la pertinence des formules de prise en charge intensive et individualisée pour les jeunes les plus gravement déstructurés*

On savait, ou on sentait depuis longtemps, au sein du monde éducatif, que les jeunes en extrême difficulté appellent une prise en charge d'autant plus individualisée que les causes de leur asocialité sont complexes, et les symptômes de leur marginalisation, aigus. Le raisonnement vaut pour l'Ecole, qui s'efforce tant bien que mal d'adapter son organisation et ses moyens à la prise en considération d'enfants placés dans un contexte familial et social qui les met en situation d'échec scolaire. Il n'est jusqu'au milieu pénitentiaire qui n'ait été profondément touché par cette exigence d'individualisation - en l'occurrence, l'individualisation des peines, considérée désormais comme un gage de meilleure insertion future.

Dans le monde de la protection judiciaire de la jeunesse, cette prise de conscience et, chez certains professionnels, cette aspiration à développer, pour les adolescents les plus ancrés dans la délinquance et les plus déstructurés, des modes de prise en charge plus intensive, plus individualisée, s'est longtemps heurtée à des obstacles structurels.

D'une part, le suivi en milieu ouvert, que la D.P.J.J. a eu tendance à privilégier au cours des quinze dernières années, peut difficilement apporter des réponses adaptées à la complexité du phénomène : sans même évoquer le nombre considérable de mesures en attente, les éducateurs ont généralement à suivre en milieu ouvert un nombre de mesures compatible avec le suivi des cas courants, mais en aucun cas adapté à la situation de jeunes non structurés, dont le suivi nécessite une surveillance de tous les instants, et une action éducative d'une toute autre densité ; le milieu ouvert par nature se prête difficilement à une action éducative rapprochée ; enfin, l'évaluation des pratiques et des résultats y est de réalisation délicate, sans compter les réticences que l'idée même suscite chez les éducateurs.

D'autre part, l'hébergement classique souffre de handicaps liés à son mode de gestion : la prise en charge continue y est rendue impossible par l'organisation du travail et des horaires. Certes, il est des foyers qui fonctionnent autour de projets éducatifs dynamiques, qui s'efforcent de combiner travail éducatif et activités d'insertion, parfois de réapprentissage scolaire, qui expérimentent de nouvelles méthodes, pour qu'ait lieu ce "*croisement de l'histoire d'un jeune avec une possibilité*",( présenté par nombre d'éducateurs comme l'objectif même de l'action éducative. L'innovation éducative existe, et elle est possible dans les structures traditionnelles. Mais elle reste dans l'ensemble isolée et parcellaire. Trop souvent, comme la mission a pu le constater, on y trouve à certaines heures de la journée des jeunes livrés à eux-

mêmes, désœuvrés, sans activité susceptible de les intéresser et parfois même sans un éducateur à qui parler.

Les U.E.E.R. ont eu l'immense avantage de faire l'expérience en grandeur réelle, avec un vrai souci de cohérence, de l'implication éducative totale. C'est un choix qui a été fait, et qui paraît pertinent. A cet égard, la taille délibérément limitée de la structure apparaît comme un parti pris judicieux. Elle permet de concilier une réelle individualisation de l'action éducative et un véritable apprentissage de la vie en communauté, avec tout ce que cela suppose de respect de l'autre, d'assimilation des règles de vie communément admises, et tout simplement de discipline, d'obéissance à un règlement intérieur pas forcément plus rigoureux, mais plus facile à faire appliquer que dans les foyers.

En effet, bien que les documents officiels n'y fassent pas explicitement référence, les U.E.E.R. ont de fait posé en termes clairs, sinon totalement nouveaux, et permettant en tout cas de le dépasser, le vieil et insoluble conflit théorique de l'action éducative : adhésion ou contrainte. Elles tendent à montrer qu'une prise en charge intensive et individualisée est de nature à réintroduire de façon légitime et positive la notion de contrainte dans un processus éducatif.

Certes, les U.E.E.R. offrent un éventail de modes variés de prise en charge, et toutes n'ont pas poussé cette logique jusqu'à son terme. Certaines semblent ne se distinguer que faiblement des foyers classiques. Ainsi, l'expérience de Malakoff s'assimile à un lieu de vie, dont le fonctionnement repose sur la très forte personnalité du directeur. Cela reste un cas atypique. Faute de volontaires lui permettant de constituer une U.E.E.R. conforme au cahier des charges, le responsable a décidé d'utiliser au mieux les moyens donnés. Il parvient presque à lui seul à fonctionner en continu, à assurer une présence permanente, à organiser des cours particuliers et des déplacements sportifs. Il s'inscrit bien, avec des méthodes adaptées à cet encadrement minimum mais totalement engagé, dans la logique d'une prise en charge intensive.

A l'autre extrémité de l'éventail, on trouve des unités comme celles de Rouen (secteur public), ou de Bolbec (secteur associatif habilité). Il s'agit d'unités où les jeunes sont littéralement et totalement encadrés : pas de contrainte matérielle visible, mais une présence éducative si forte et si continue que les jeunes ne sont jamais livrés à eux-mêmes. La présence humaine tient lieu, en quelque sorte, de mur, les seuls barreaux étant ceux que représentent la parole, l'ascendant psychologique de l'éducateur, et le regain de confiance en l'adulte que les activités faites ensemble, engendrent progressivement. Le projet est construit. Le support

des activités est presque secondaire. La primauté est donnée à l'apprentissage des gestes de la vie quotidienne, se laver, prendre un repas normal à heures régulières, organiser son temps et son espace privatif, et à l'initiation aux rudiments de la vie sociale et professionnelle.

Entre ces deux extrêmes, en apparence opposés mais reposant bien sur une même philosophie, on trouve, dans les autres U.E.E.R., des expériences plus contrastées, parfois tâtonnantes, se réclamant toutes d'une même inspiration mais se distinguant parfois nettement par leur façon d'appréhender le concept de "rupture". Elles ont certes connu des fortunes diverses. Si quelques expériences ont, pour des raisons diverses (composition des équipes éducatives, insuffisance du projet initial, hostilité quasi générale de l'environnement local, y compris, le cas échéant, d'une partie de la hiérarchie), prématurément tourné court (Layrac, Paris, et, dans une certaine mesure, Marseille et Brest), la plus grande partie des U.E.E.R. ont en revanche à peu près surmonté les difficultés de leur lancement, et sont peu ou prou en train de trouver leur "rythme de croisière".

Leur principal point commun est de tenter d'y appliquer des méthodes inspirées des fameux "vivre avec" et "faire avec". Le "faire avec", c'est, avant tout, ce qui distingue les U.E.E.R. Ce "faire avec", c'est le partage de toutes les activités, effectuées en commun par les jeunes et les éducateurs, tâches domestiques, travaux et chantiers, activités ludiques. Remplir à tout prix les espaces de temps disponibles, essayer à tout prix de partager, de manière continue et si possible sur un pied d'égalité, le quotidien des adolescents :

- à Cuinchy, où ont séjourné des jeunes particulièrement difficiles (un, notamment, qui sortait de prison pour viols sur deux enfants de cinq ans), on a pratiqué une alternance équilibrée entre chantiers, stages, séjours de rupture ;

- un dosage semblable d'activités se retrouve à Raismes : partage du temps entre activités ludiques, sportives, et de formation scolaire, avec ponctuellement un dépaysement (pêche en mer), l'idée étant toujours de ne jamais laisser l'adolescent seul et désœuvré ;

- on trouve encore la même logique, mais sous des formes très différentes, à Castelveil, où alternent stages professionnels, activités agricoles et pratiques sportives, et à Rodez, où le travail sur ordinateur est l'élément structurant, même s'il n'est pas exclusif des activités sportives ;

- en Isère et dans la Drôme, Sinard et Montelier centrent plus simplement leurs activités sur la rupture physique : chantiers de coupes de bois, restaurations de châteaux, spéléologie, escalade, VTT, canyoning ;

- des U.E.E.R., comme Collonges ou Saint-Georges-sur-Eure, mettent l'accent sur un "occupationnel" plus quotidien, ponctué, pour Collonges, de longs voyages de "dégagement", (marche en montagne, voile) ;

- enfin, Bayonne, dont le modèle n'est guère généralisable pour des raisons de coûts, est l'exemple le plus typé d'une prise en charge intensive et continue, tant dans le cadre de sa base rurale, que dans celui des croisières en bateau (8 mois de présence moyenne par jeune) qu'elle organise avec un encadrement formé pour l'essentiel de matins professionnels.

En U.E.E.R., tout repose sur la qualité, la force de conviction et le savoir-faire de l'équipe éducative qui ne peut compter sérieusement ou durablement sur la contrainte physique pour s'imposer. En cela, l'U.E.E.R. ne constitue pas une version adoucie de la prison, ni même d'un centre fermé. C'est sa force et sa faiblesse, comme le montrent les expériences qui toument mal. Que la solidité ou la cohérence de l'équipe éducative soit prise en défaut, et c'est la crise, une crise qui ne peut survenir dans de semblables conditions en milieu carcéral : *"une UEER en crise, ce sont des jeunes tout puissants et des éducateurs en danger"*, avec les conséquences inévitables, comme à Brest ou Marseille : main levée de la mesure de placement, échec éducatif pour le mineur, mutation ou arrêt "maladie" pour l'éducateur.

Le modèle des U.E.E.R., dans son expression la plus réussie, se caractérise donc bien par le dépassement par l'action éducative de ses propres frontières, du moins celles que les barrières idéologiques et la routine avaient fini par lui imposer, et par la capacité de substituer à la pure contrainte, un encerclement éducatif positif et pour le jeune délinquant pris en charge et pour la société.

Ce qu'exprime fort bien un directeur régional : *"Ce rapprochement avec les mesures pénales alternatives, tout en gardant le caractère exclusivement éducatif des méthodes et moyens, c'est-à-dire sans contention aucune, représente actuellement la limite de l'exercice des mesures éducatives telles qu'on les pratique dans le secteur de la protection judiciaire de la jeunesse, excepté l'expérience "JET" relevant d'un encadrement militaire. En cela on est proche de l'esprit et de la lettre des mesures alternatives (travaux d'intérêt général...) dont la forme est une sanction pénale et le contenu une mesure éducative et pédagogique, avec*

*obligation de faire, sur la base d'une acceptation volontaire et de l'engagement pris devant un magistrat" (annexe n°4).*

#### *1.4.2. Elle a redonné la priorité au projet sur la structure*

C'est l'un des autres paradoxes de l'U.E.E.R. Bien que le cahier des charges se soit essentiellement attaché à définir des normes de fonctionnement, les équipes éducatives se sont d'abord constituées autour d'un projet dont le jeune était le centre. Les questions relatives aux servitudes, aux horaires, aux conditions de travail du personnel, sans être niées, ont été placées à l'arrière plan, et les préoccupations strictement éducatives au premier rang.

La pratique éducative ne peut dans ce cadre qu'être souple et fermée, remise en cause et ténacité. Pendant quelques semaines, une équipe assume une présence constante, qui se substitue à celle, inexistante ou insuffisante, de la famille, du milieu scolaire, de l'environnement social. En ce sens, une U.E.E.R. bien conçue est un moment dans le parcours d'un jeune, une étape avant d'être une structure d'accueil. Ce moment n'est ni une sanction, ni une récompense. Il n'apporte aucune gratification immédiate ou visible. Il vise à recréer ce rapport social élémentaire que le mineur n'a peut-être jamais rencontré.

Ce travail n'est pas sans risques, et peut, là comme ailleurs, exposer les professionnels à la révolte d'un jeune. Révolte dont il arrive qu'elle s'exprime par la violence verbale, quelquefois physique, plus couramment par la fugue. C'est le pari de l'U.E.E.R. : créer un choc, amener une rupture, même différée dans le temps, avec un milieu. Un travail individualisé continu peut permettre de désamorcer la violence du jeune. Les vraies questions peuvent être posées, et abordées au moment adéquat par l'éducateur, le psychologue ou même l'A.T.E. (agent technique d'éducation) : comment reprendre un minimum de scolarité adaptée, seule chance de réinsertion durable ? Comment rétablir quelque chose qui ressemble à un tissu familial ? Comment, très concrètement, trouver un foyer, ou un lieu de vie à plus long terme ? Bref, définir de manière très schématique les éléments d'un itinéraire un peu construit.

La priorité reste toujours donnée au projet éducatif, non à l'infrastructure matérielle. Ce sont d'ailleurs les unités où la réflexion a été la plus faible en ce domaine qui ont le moins bien fonctionné.

Quoi qu'il en soit, et avec toutes les précautions que mérite l'évaluation d'un dispositif aussi récent et d'une ampleur aussi limitée, il semble bien que la pertinence de ces démarches commence à se faire sentir concrètement.

### *1.4.3. Elle a produit des premiers résultats non négligeables*

L'expérience est trop récente pour que puissent en être tirées des conclusions définitives et objectives. D'autant qu'un véritable outil méthodologique manque. Car comment apprécier les résultats d'une U.E.E.R. ? Selon quels critères l'estimer efficace ou inefficace ? A son taux de remplissage ? Au nombre des incidents constatés durant les sessions ? Au degré de récidence des jeunes délinquants qui en sont sortis ? Et comment juger de l'impact de l'action éducative sur le jeune pris en charge ? Et à quel moment ?

On en est aujourd'hui réduit à des approches empiriques, portant plus sur la manière dont les projets sont conduits que sur leurs résultats eux-mêmes, et à chercher un sens, un signe, derrière des phénomènes aux causes complexes et imbriquées.

Ce qui est vrai pour l'U.E.E.R. l'est d'ailleurs pour toute action éducative : les effets sont toujours difficiles à évaluer ; ils sont souvent différés.

A ce stade, il semble d'abord utile de s'en tenir à quelques constats simples :

- les U.E.E.R. existent. Elles sont moins nombreuses qu'escompté au départ, leur mise au monde a été douloureuse et compliquée, elles sont encore assez mal connues, le nombre des enfants qu'elles ont pris en charge jusqu'à présent est sans commune mesure avec ce que l'on attend de la lutte contre la délinquance juvénile, mais elles existent.

- et dans l'ensemble, elles tiennent. Passées les erreurs de jeunesse, qui ont été fatales à trois d'entre elles, les U.E.E.R. prennent petit à petit leur place dans le dispositif éducatif et remplissent leur mission plutôt bien que mal : sans trop d'incidents, sans trop de fugues, sans trop de dommages.

- cela signifie que la méthode prend, et que pour aussi infinitésimale qu'elle soit, la formule de l'encadrement éducatif renforcé ne s'est pas révélée inopportune.

- des jeunes qui ne peuvent être maintenus nulle part y sont pris en charge, et avec une utilité visible parfois. Des témoignages précis de magistrats entendus par la mission en attestent : leur passage en U.E.E.R. a eu sur plusieurs enfants un effet incontestable, et positif, allant parfois jusqu'à une véritable transformation physique. Sans que tout soit pour autant réglé, bien sûr. Comment réparer en trois mois les dégâts causés par des années de traumatismes et de dérive ?



- des jeunes semblent même sur le point de s'en soier. Mais, faute de perspectives, jusqu'à quand résisteront-ils à la tentation de la rechute ? Rencontré dans le Nord, V. gardait un bon souvenir de son passage en U.E.E.R., parce que *"là-bas, au moins, on s'occupe de toi"*, et moins pour le voyage à la montagne que pour le ramassage de bois que les jeunes effectuaient avec les éducateurs qui *"font tout comme toi"*. Il était bien décidé à faire un stage de cuisine. A-t-il pu le faire ?

L'acquisition de certains réflexes sociaux élémentaires, la capacité de dialoguer, de discuter de leur propre itinéraire -à n'importe quel moment, quand le besoin s'en fait sentir- et aussi la faculté toute simple de dire "merci", sont des signes riches de sens, s'agissant de jeunes au passé particulièrement chargé et traumatisant.

- les rares statistiques disponibles doivent être interprétées avec précautions, tant il est vrai que dans ce domaine elles sont souvent subjectives, et peuvent traduire les réalités les plus diverses. Néanmoins, elles nous disent que des 153 jeunes sortis d'U.E.E.R. au 31 octobre 1997, 14 % ont été incarcérés (ce qui ne signifie pas qu'il l'aient été pour un délit commis après leur sortie d'U.E.E.R., ni qu'ils étaient encore mineurs lors de leur incarcération), 9 % sont retournés dans leur famille sans mesure éducative, 39,5 % avec mesure éducative, et 35,5 % ont été placés dans un hébergement collectif ou individualisé.

Ces résultats ne peuvent être considérés comme significatifs, si tant est qu'il puisse y en avoir en cette matière. Mais replacés dans la perspective de ce qu'elle a pu constater par ailleurs au cours de son enquête, la mission les estime non négligeables.

*1.4.4. Elle aura, en fin de compte, constitué un choc salutaire, propice à des renouvellements de tous ordres*

Les premières pages de ce rapport ont mis en évidence les réticences diverses que le lancement des U.E.E.R. a entraînées. Cela a été pour les services de la protection judiciaire de la jeunesse un véritable choc, à l'occasion duquel se sont cristallisées toutes les contradictions et toutes les angoisses d'un corps éducatif et, plus largement, de toute une administration. Ce choc aura finalement eu pour la D.P.J.J. un triple effet bénéfique:

- il se révèle propice au renouvellement général des pratiques éducatives ;
- il a permis de redécouvrir des capacités d'implication et de mobilisation oubliées ;
- il fournit à la direction centrale l'occasion de reprendre l'initiative.

*Un choc propice au renouvellement général des pratiques éducatives.*

Les U.E.E.R., porteuses de nouvelles approches éducatives, ont mis en lumière le désarroi des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse face à ces jeunes délinquants, sans repère ni perspective, réfractaires à tout message, imprévisibles et souvent violents, qui mettent régulièrement en difficulté les établissements où on les place.

Rompue à la prise en charge des jeunes en danger, dont le profil se prête aux techniques de suivi en milieu ouvert et de prise en charge en hébergement classique, le système éducatif de la protection judiciaire avait du mal à adapter ses dispositifs et ses modes d'intervention aux mineurs les plus déstructurés. Non que rien d'original ni de novateur n'ait jamais été initié dans les structures d'hébergement traditionnel ou en milieu ouvert. Mais s'agissant de la population des mineurs délinquants à carences multiples, ces expériences restent isolées.

Les U.E.E.R., malgré leurs handicaps ou leurs faiblesses, ont été l'occasion d'une prise de conscience, que les nombreux entretiens que la mission a pu avoir avec des professionnels de toutes catégories ont révélée. Elles ont permis en quelque sorte de "réveiller" la réflexion éducative, dans un milieu qui avait tendance à se replier sur des savoir-faire éprouvés mais de plus en plus décalés par rapport à la complexité croissante de certaines situations. La meilleure preuve en est qu'au plan local, de nouveaux projets se font jour, élaborés ou "reformatés" pour être proposés en alternative aux U.E.E.R. Les plus acharnés détracteurs des U.E.E.R. reconnaissent aujourd'hui la spécificité des jeunes les plus déstructurés, et la nécessité de concevoir pour eux une réponse appropriée, exigeant une nouvelle approche éducative. Des questions commencent à être posées plus ouvertement qu'elles ne l'étaient, sur l'évolution du métier d'éducateur, de son recrutement et de sa formation. Plus généralement, l'idée que l'action éducative en direction des mineurs délinquants doit intégrer une palette de réponses beaucoup plus large et diversifiée fait son chemin.

Les esprits paraissent mûrs pour une réflexion d'ensemble sur les missions de la protection judiciaire de la jeunesse, ses priorités, ses métiers, et sa nécessaire évolution.

*Un choc ayant permis de redécouvrir des capacités de mobilisation oubliées.*

La motivation d'une équipe, sa solidarité, sa capacité collective à transcender les faiblesses passagères de ses membres, son adhésion et sa mobilisation autour d'un projet éducatif, sont les vertus "cardinales" d'une équipe d'U.E.E.R.

Dans une atmosphère d'incertitude et même d'hostilité, ceux qui ont osé en ont tiré une stimulation, une occasion de se remettre en cause, d'aller, comme le disait l'un d'entre eux, *"au bout de leur métier"*, quitte à braver l'opinion dominante, à affronter les reproches de leurs collègues, à risquer l'isolement. La mission a souvent été impressionnée par la personnalité et la qualité des éducateurs choisissant cette voie.

D'autres étaient prêts à le faire, que les incertitudes sur le devenir de la réforme, sans doute plus que les pressions diverses, ont fini par décourager. Au-delà, les U.E.E.R. ont permis de mobiliser au moins autant qu'elles ont divisé. Un pas supplémentaire a peut-être été franchi dans la reconnaissance non seulement du rôle éducatif de professionnels non issus du corps des éducateurs, de longue date admis pour les agents techniques d'éducation (A.T.E.), mais encore de leur aptitude à tenir une fonction éducative pleine et entière (professeurs techniques, mais aussi agents techniques d'éducation, moniteurs de sports, etc.). De ce point de vue, les difficultés qu'ont pu avoir les unités à recruter ont abouti, paradoxalement, à leur donner un atout supplémentaire en leur permettant de réunir des profils professionnels différents, allant de l'A.T.E. à l'éducateur classique, et du moniteur de sports (Bordeaux -Castelviel) au marin professionnel (Bayonne).

Les U.E.E.R. ont ainsi permis la réapparition d'un esprit d'équipe qui, dans les structures traditionnelles, tend parfois à se diluer. Ce brassage imposé des expériences, qui contourne le clivage habituel imposé sur les statuts, n'est pas seulement l'un des enseignements positifs de l'expérience des U.E.E.R. ; il est pour l'avenir une piste de plus pour la stimulation des ressources humaines, toutes catégories confondues.

#### *Un choc qui a fourni à l'administration centrale l'occasion de reprendre l'initiative*

Ce n'est pas le moindre de ses aspects positifs, le programme U.E.E.R. a été pour l'administration centrale de la P.J.J. l'occasion de réinvestir à son initiative un terrain éducatif dont la tradition de la protection judiciaire de la jeunesse faisait, dit-on, le domaine réservé de la "base". Si l'on conçoit que, dans le domaine éducatif plus que dans beaucoup d'autres, l'innovation puisse et doive être l'affaire des praticiens, elle ne peut évidemment pas échapper à la compétence d'une direction centrale dont le rôle est justement d'adapter la réponse du service public aux besoins de la société.

Derrière cette phrase maintes fois entendue : *"l'innovation doit venir de la base"*, se cachent en vérité une certaine crise de l'autorité, peut-être une insuffisance de dialogue, dont les péripéties de la mise en place des U.E.E.R. ont été le révélateur flagrant. Un véritable bras de fer s'est engagé entre la direction et l'organisation syndicale majoritaire, avec pour enjeu probablement beaucoup plus que des positions idéologiques, et beaucoup plus que ce nouveau dispositif lui-même. Les U.E.E.R. sont devenues en interne le symbole d'une lutte de pouvoir entre une administration centrale qui tentait de reprendre l'initiative et de mieux asseoir son autorité, et une organisation syndicale largement majoritaire chez les éducateurs, cherchant à la fois à défendre son influence et à préserver la profession des mutations dont les U.E.E.R. étaient porteuses.

Dans cet affrontement à l'intérieur de la D.P.J.J., les opposants à la réforme ont marqué de nombreux points, parvenant à diffuser auprès d'une grande partie des agents de la protection judiciaire de la jeunesse une image négative des U.E.E.R., et multipliant les pressions à tous les niveaux. Les échecs ont été montés en épingle et présentés comme la preuve du caractère néfaste de la formule.

Il reste que le dispositif a été conçu et lancé au sein même de la D.P.J.J., que les U.E.E.R. publiques n'ont pas démerité, que certaines d'entre elles s'acquittent même fort bien de leur difficile mission, et que l'utilité d'un dispositif de ce genre commence à être reconnue, selon l'impression laissée à la mission par trois mois d'enquête, par un nombre croissant de professionnels et de magistrats.

Dans ce contexte, la pause de septembre 1997 a incontestablement été vécue comme une victoire des opposants, et comme le signe avant-coureur de la condamnation des U.E.E.R. Dans cette perspective, le sort qui sera réservé à la formule de l'encadrement éducatif renforcé ne sera pas sans conséquence sur la capacité ultérieure de la D.P.J.J. à évoluer et à se transformer.

## II - L'U.E.E.R. : UN RÉVÉLATEUR DES CARENCES INSTITUTIONNELLES

Au-delà de la formule de l'U.E.E.R. en elle-même, le dispositif a mis en évidence l'inadaptation des réponses institutionnelles aux formes aiguës de délinquance juvénile

### 2.1. L'hébergement en foyer à la D.P.J.J. : une fonction en crise

La fonction "hébergement" est celle qui, au sein de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, a connu les plus grandes mutations au cours des trente dernières années. Les grands établissements ont été fermés un à un, au profit de petites unités de 12 places, les foyers d'action éducative (F.A.E.), généralement rattachés à un centre d'action éducative (C.A.E.). Secteur traditionnel de la protection judiciaire de la jeunesse, l'hébergement, à l'instar de ce qui se passe dans le secteur habilité, mais avec, semble-t-il, plus d'acuité, traverse aujourd'hui une crise dont les symptômes sont patents, et les causes plus complexes.

#### 2.1.1. La désaffection croissante des éducateurs pour l'hébergement

C'est une tendance qu'on observe partout : les établissements, quel que soit leur statut, prenant en charge des jeunes, éprouvent les plus grandes difficultés pour attirer des personnels compétents et expérimentés.

Rebutés par les exigences particulières du suivi des jeunes, séduits par l'attrait de postes dans l'ensemble moins exposés et plus gratifiants sur le plan personnel, de nombreux professionnels adoptent, à l'égard des fonctions à fortes contraintes, une véritable "stratégie d'évitement".

Et ce d'autant plus que l'exercice en établissement induit par nature un certain nombre d'autres contraintes. Les conditions de travail des éducateurs en foyer, appelés à travailler en soirée, la nuit, les week-ends et les jours fériés, ne facilitent pas la vie privée ; elles imposent aux personnels et à leurs familles, dans les grandes agglomérations notamment, des sujétions de logement et de transports particulières. La quasi disparition des logements de fonction et la banalisation des primes d'hébergement concourant de surcroît à rendre instables les affectations de longue durée, les postes de ce type sont partout pourvus avec difficulté.

Il s'agit donc d'un phénomène répandu, qui prend toutefois à la D.P.J.J. un tour aigu, avec de sérieuses conséquences à la fois sur la qualité des prises en charge et sur la motivation des personnels.

On peut dire, pour schématiser, qu'il existe à la D.P.J.J. deux catégories d'éducateurs : les inconditionnels du travail en hébergement, une minorité, et les autres, qui "passent" en foyer dans le cadre d'une obligation ou d'une stratégie de carrière. Chez les premiers, se retrouvent la plupart de ceux qui se sont portés volontaires pour les U.E.E.R. Ils aiment, en dépit des contraintes que cela leur impose, le travail éducatif en milieu collectif, et ils y croient. Chez les seconds, se retrouvent tous les autres, qui, ayant fait leur temps en hébergement, demanderont et obtiendront un poste en milieu ouvert dès qu'ils réuniront les conditions d'âge, d'ancienneté et d'expérience requises.

Les postes vacants, en nombre croissant, sont dès lors de plus en plus souvent pourvus par des éducateurs tout juste sortis de formation, à qui on impose un maintien dans le poste de deux ans minimum. Educateurs : il faudra bientôt dire éducatrices, tant il est vrai que le corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse apparaît en voie de féminisation accélérée (les femmes représentent désormais jusqu'à 70 % des candidats au concours d'éducateur de la P.J.J.).

L'histoire de la D.P.J.J. est jalonnée de tentatives de valorisation ou de revalorisation des fonctions d'hébergement, qui ont souvent pris la forme d'avantages financiers ou sociaux spécifiques (congs payés notamment). Peu à peu, au gré des revendications, ces avantages ont été étendus à d'autres catégories de personnel, et ils ont perdu, en même temps que leur caractère spécifique, leur valeur d'attrait.

Cette désaffection à l'égard des fonctions d'hébergement va beaucoup plus loin que la simple addition de stratégies personnelles. C'est la globalité du corps éducatif qui semble s'en détourner, et pousser, par ses initiatives et ses discours sur les pratiques éducatives, à sa dilution progressive. Comme si la "miniaturisation" de ce secteur, qui est progressivement passé des grosses unités intégrées aux petites unités de douze places, puis aux appartements éclatés, devait parfaire son évolution par la disparition totale des foyers.

Tout cela entraîne deux conséquences majeures :

- les foyers de la D.P.J.J. perdent peu à peu leurs éducateurs les plus expérimentés, ce qui n'est pas sans effet sur les conditions dans lesquelles peuvent être pris en charge des mineurs délinquants de plus en plus difficiles à encadrer ;

- l'ensemble des personnels d'hébergement paraissent touchés par une grave crise de confiance et de motivation, que l'aggravation des situations auxquelles ils sont confrontés et le délaissement dont ils se sentent les victimes, ne font qu'aiguiser. Ils se sentent dévalorisés, accusés de tous les échecs, disqualifiés par la moindre innovation à la périphérie de leur mission, qu'ils ressentent comme un désaveu.

A cet égard, la mission a été impressionnée par le désarroi qui a parfois filtré des entretiens qu'elle a eus avec les équipes éducatives lors de ses visites de foyer. Cette forme de désarroi semble cacher une crise plus profonde, et plus complexe, qui trouve notamment ses racines dans la façon même dont est abordé, pratiqué et évalué le travail éducatif dans les foyers de la D.P.J.J.

### *2.1.2 - Une crise d'identité masquant une crise de la pratique professionnelle*

A travers les visites qu'elle a faites et les nombreux entretiens qu'elle a eus, la mission a acquis la conviction que le malaise aujourd'hui observé dans nombre de structures de la protection judiciaire de la jeunesse s'explique dans une large mesure, au-delà des symptômes évoqués précédemment, par certaines des évolutions ayant marqué, au cours des dernières années, l'organisation du travail éducatif dans les foyers.

Très schématiquement, on pourrait dire que l'organisation du travail éducatif en foyer a été caractérisé par une double tendance : d'une part, la disparition des temps éducatifs qui étaient traditionnellement ceux de l'internat ; d'autre part, la perte corrélatrice d'un certain nombre des savoir-faire qui constituaient le cœur du métier d'éducateur en hébergement.

Ces vingt dernières années, en effet, l'action des éducateurs a eu tendance à s'orienter vers des actions destinées à favoriser l'insertion du jeune dans le monde socio-économique. Il en est résulté une sorte de déplacement vers l'extérieur -le quartier, l'entreprise, l'école, le stade- d'un grand nombre d'actions éducatives jadis conduites à l'intérieur de la structure (scolarisation, formation, travail en atelier, activités diverses, etc.). Cela a engendré une sorte de "désynchronisation" du temps éducatif, entre un temps du "dehors" et un temps du "dedans", dont l'indice le plus manifeste est devenu l'absence de fait des jeunes au foyer dans la journée. Si bien que, dans bien des cas, les moments forts de la journée du mineur ont fini par n'être plus que ceux vécus à l'extérieur de la structure, et non plus à l'intérieur. Les rapports au quotidien entre le jeune et son éducateur ont alors peu à peu perdu de leur intensité, de leur étroitesse, de leur complicité, et, en fin de compte, de leur richesse d'échanges. Les occasions de "travail" psychologique avec le jeune sont alors devenues plus rares, et plus difficiles à exploiter.

Dans le même temps, le foyer a eu tendance à devenir un lieu de coucher plus qu'un lieu de vie, un sas de sortie plus qu'une cellule d'accueil éventuellement substitutive à la famille. Ce faisant, il a cessé d'être le lieu éducatif par excellence. Ces défauts en sont devenus d'autant plus criants pour ceux qui y travaillent : à l'écart, vétuste, exigü. Avec l'apparition de jeunes de moins en moins structurés, imperméables à la parole et indifférents à tout, de plus en plus violents, il est même parfois devenu l'antithèse d'un outil éducatif, un symbole de la dévalorisation du métier.

Certain foyers n'ont pu échapper à ces tendances de fond. La vie collective tend dès lors à s'y altérer. Le site d'hébergement devient presque plus un lieu de distribution de services, lieu de repas, de repos, de loisirs. Naturellement, les éducateurs le font fonctionner, mais le risque est qu'il ne fassent plus que cela. Prisonniers d'un type de fonctionnement où la dimension affective n'a plus sa place, son temps, et où la distance "professionnelle" doit régner, certains peuvent même en venir à considérer comme incongrue toute forme d'implication personnelle.

Le risque n'est pas seulement théorique. Certains éducateurs, frustrés de se sentir sans réelle capacité d'influence, déstabilisés par la violence ou le caractère imprévisible de jeunes auxquels ils se trouvent confrontés aux heures de fréquentation du foyer, pourraient être facilement tentés d'agencer leur temps de manière à se couler dans un mode de fonctionnement le plus confortable possible. Comme le temps, l'espace réservé à l'éducatif se réduit alors aussi, et se résume bientôt à un lieu : le bureau des éducateurs. Les conditions d'une organisation rationalisée du travail éducatif sont alors réunies. Et s'il le désire, l'éducateur peut s'organiser pour venir faire ses heures et son temps de présence, comme tout employé de bureau soumis à horaires fixes.

Conjugués à la "fuite des professionnels de l'hébergement" vers le milieu ouvert et à l'arrivée en hébergement de jeunes éducateurs à peine sortis de formation, de tels phénomènes aboutissent progressivement à une déperdition accélérée des savoir-faire élémentaires. Il n'est plus rare, aujourd'hui, de trouver dans les foyers des équipes dont certains membres ne maîtrisent pas toutes les techniques-clés de l'hébergement comme celle, par exemple, d'organiser un coucher.

Un tel processus, s'il n'est pas représentatif, loin s'en faut, de l'ensemble du secteur de l'hébergement de la D.P.J.J., a peu ou prou affecté le fonctionnement d'un certain nombre de structures, et n'est pas sans rapport avec certaines attitudes çà et là observées, et qualifiées de "comportements d'évitement" par les professionnels eux-mêmes. Ainsi, la direction de la P.J.J. a-t-elle été récemment amenée à rappeler la nécessité de la continuité de l'acte éducatif,



afin de mettre fin à certaines pratiques, comme le blocage des temps de présence sur 2 à 3 jours par semaine, qui conduit à une relation éducative morcelée, ou encore les fermetures d'établissement inopinées, déclarées "pour un temps indéterminé". Il convient aussi de lui donner acte d'avoir marqué sa volonté d'aboutir dans l'élaboration et la mise en oeuvre de projets de service dans les établissements et services (annexe n°17).

### *2.1.3 - L'inadaptation globale de l'hébergement traditionnel aux cas des mineurs les plus déstructurés*

Tournant de plus en plus leur activité vers l'extérieur, perdant peu à peu leurs éléments les plus expérimentés, parfois prisonniers d'une organisation rationalisée du travail dictée par les impératifs des personnels plus que par ceux des jeunes, les foyers d'action éducative ne sont pas idéalement placés pour prendre en charge efficacement les mineurs les plus déstructurés.

Certains y parviennent bien sûr, et fort bien. Et tous accueillent des mineurs difficiles, bien souvent les mêmes que ceux qui sont orientés vers les U.E.E.R., mais à condition que cela reste en faible nombre.

Mais l'impression qui prédomine demeure, dans l'ensemble, celle d'une relative inadaptation au traitement des cas les plus complexes, qui exigent justement une continuité de l'action éducative, une permanence de la présence éducative, une solidarité d'équipe, une cohérence de projet, une souplesse de réaction et une capacité d'anticipation, que la plupart des foyers ne peuvent posséder. Le parcours de certains jeunes délinquants est, de ce point de vue, éloquent. Certains mineurs accumulent en quelques années un nombre invraisemblable de mesures de placement, qui sont autant d'échecs. Ils semblent passer de foyer en foyer sans que rien n'y paraisse de nature à les faire tant soit peu changer.

A cet égard, la question primordiale est moins de savoir si, avec douze places, les foyers d'action éducative sont convenablement calibrés, que de savoir comment revivifier les pratiques éducatives, et comment y instiller cette continuité, cette individualisation de la prise en charge, sans lesquelles aucune action éducative ne peut espérer de résultats durables.

Car pour un grand nombre de jeunes en danger, qu'ils aient connus des actes de délinquance ou non, pour lequel le retour en famille est à éviter, l'hébergement, collectif ou diversifié, reste un point de passage irremplaçable. Une sorte de zone neutre où l'action éducative peut en principe s'exprimer pleinement. Un lieu où il est offert au jeune une possibilité de restauration physique et sociale.

Mais encore faut-il que certains principes soient réaffirmés, et certaines valeurs retrouvées. L'action éducative ne se prête pas à une organisation parcellisée du travail. Elle nécessite auprès de chacun des jeunes pris en charge, "réitérants" ou pas, une présence continue, une démarche cohérente permettant de donner au processus éducatif une portée réelle, un sens que ne peut lui donner une suite de séquences éducatives discontinues. A cet égard, l'appartenance de la D.P.J.J. au service public de la justice devrait être un gage de continuité, plutôt que la cause des discontinuités dans lesquelles les rigidités de la gestion publique enferment son action. La notion d'équipe éducative n'est pas incompatible avec une organisation hiérarchique.

La prise en charge des mineurs délinquants est une mission très difficile, et relève parfois de l'impossible tant certains de ces adolescents sont ancrés dans l'asociabilité. C'est une donnée qui ne doit jamais être oubliée et qui doit éclairer constats et commentaires. La mission s'est toujours efforcé de la conserver en perspective. Mais c'est bien parce qu'elle est si difficile, qu'elle mérite la mise en oeuvre de techniques appropriées et d'une organisation adaptée.

Et de ce point de vue, le malaise observé dans le secteur de l'hébergement apparaît, à l'analyse, emblématique des rigidités internes de la D.P.J.J. et des freins qu'elles constituent pour son évolution.

## **2.2. Les difficultés d'adaptation de la D.P.J.J.**

La mise en place des unités à encadrement éducatif renforcé a mis en évidence les rigidités internes des services de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que leur difficulté à promouvoir, ou même à expérimenter, des pratiques éducatives nouvelles pour les plus difficiles des jeunes délinquants.

De l'avis même des responsables, la plupart des structures classiques d'hébergement voient passer ces jeunes sans pouvoir leur offrir toutes les possibilités dont ils ont besoin, parce qu'elles sont mal annuées, mal organisées pour prendre en charge des "cas" capables à eux seuls, en quelques jours, de déstabiliser un projet, un groupe, une structure. De fugues en rejets, ces jeunes, qui deviennent des "incasables", fussent souvent par se retrouver dans la rue, hors de portée d'une action éducative efficace, fût-elle de milieu ouvert.

C'est d'ailleurs à partir de ce constat qu'ont été conçues les U.E.E.R., avec pour ambition affichée, proclamée, de présenter une alternative éducative. Un an plus tard, elles sont moins d'une quinzaine à vraiment fonctionner.

D'autres programmes, "innovants" ou hors normes, ont connu, toutes choses égales par ailleurs, un sort comparable. En 1992, l'ouverture de 10 nouveaux foyers en région Ile de France s'est heurtée à d'énormes difficultés. Plus récemment, le programme des classes-relais n'a pu être développé comme il était souhaité. Imaginées et mises en place en coopération avec le ministère de l'Education nationale, les classes-relais constituent pourtant une réponse originale aux problèmes de la marginalisation scolaire de jeunes ayant du mal à trouver leur place dans des établissements ordinaires, et les premiers résultats semblent s'être révélés suffisamment intéressants pour mériter une extension de l'expérience.

Dès qu'une mesure suppose une intervention à grande échelle, la D.P.J.J. paraît en difficulté pour aller au bout de ses intentions. Faute de moyens suffisants, faute d'être capable de vaincre ses inerties internes, faute d'avoir hiérarchisé ses priorités.

#### *2.2.1. Une difficulté structurelle : la disproportion entre l'étendue des missions et les moyens susceptibles d'être mis en oeuvre*

Le décret 90-166 du 21 février 1990 confie à la nouvelle direction de la protection judiciaire de la jeunesse, issue dans le cadre du même texte de l'ancienne direction de l'éducation surveillée, un champ d'intervention élargi, puisqu'elle est chargée de l'ensemble des questions intéressant la protection de l'enfance, dans les limites de compétence du ministère de la justice.

Or la P.J.J. est une petite administration : 6085 emplois budgétaires, dont 150 en administration centrale, parmi lesquels on ne recense pas moins de 17 statuts différents (annexe n°13).

Si l'hébergement des mineurs délinquants constitue l'une des missions prioritaires de la D.P.J.J., comme cela est régulièrement rappelé, force est de constater que dans la pratique, seulement un agent sur trois y est affecté, soit en termes d'effectifs : 846 éducateurs sur un total de 3000 environ (ce qui donne, un ratio d'encadrement de 1,8 jeunes par éducateur), répartis dans 34 foyers ayant accueilli 1475 jeunes. Pour le reste, la D.P.J.J. gère 234 centres d'action éducative et 98 services éducatifs auprès des tribunaux, qui suivent respectivement quelque 29.500 mesures de milieu ouvert, et quelque 30.000 dossiers d'enquête sociale.

Elle est, de surcroît, un modeste segment du dispositif général de prise en charge éducative des mineurs.

Comparées à celles fournies pour la même année par les associations habilitées "justice", qui regroupent 1016 établissements dépendant de 430 associations, établissements qui ont accueilli 19.191 jeunes, et emploient 23.916 personnes (ETP), dont 13.473 personnels éducatifs et assistants sociaux (annexe n°14), ces données fournissent une idée significative de la réelle force de frappe de la D.P.J.J. : quand cette dernière accueille un jeune en hébergement, le secteur habilité en accueille 13 (le rapport n'est pas tout à fait de 1 à 3 pour le nombre de mesures d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO), et de 1 à 4 pour le nombre d'enquêtes sociales).

Ainsi, pour mener sa mission générale de protection judiciaire de la jeunesse, la D.P.J.J. s'appuie sur deux types d'opérateurs :

- le secteur associatif habilité, à qui elle délègue plus de 90 % des mesures de placement en hébergement et plus des deux-tiers des mesures éducatives en milieu ouvert ;
- ses propres services, dont les effectifs totaux représentent tout juste le quart de ceux dont disposent les associations du secteur habilité.

Intervenant, à l'instar du secteur habilité, dans l'exécution de toutes les catégories de mesures éducatives (mesures de milieu ouvert, enquêtes sociales, mesures de placement en hébergement...), la D.P.J.J. doit couvrir tout l'éventail des mesures éducatives. Ce faisant, elle s'oblige à une dispersion de ses moyens, qui, compte tenu de l'étroitesse de son budget, lui interdit de faire porter le moindre effort significatif sur une quelconque priorité.

Agissant concurremment avec le secteur habilité et sur un même champ d'intervention, la D.P.J.J. a peu à peu banalisé ses savoir-faire, et les a alignés sur des tâches que des associations peuvent très bien accomplir, et accomplissent déjà. Les tâches qu'elle devraient prendre en charge par priorité, soit en raison de leur évident caractère de mission de service public, soit en raison de leur gravité ou de leur complexité particulière, dont la prise en charge des mineurs les plus ancrés dans la délinquance est un exemple, en pâtissent. La difficulté éprouvée à mettre en place les U.E.E.R. avec ses propres forces, comme celle qu'elle éprouve à adapter les pratiques éducatives des équipes d'hébergement aux mineurs les plus déstructurés, en sont la conséquence directe. On en vient à ce paradoxe que la D.P.J.J. risque de n'être bientôt plus en mesure d'exécuter par elle-même les missions de service public les plus difficiles, et de devoir les confier au secteur habilité.

Le problème mérite assurément qu'on s'y attarde et appelle sans doute une clarification et une hiérarchisation des priorités assignées à la D.P.J.J.

Lorsqu'elle remplit sa mission directement, il apparaît logique que la D.P.J.J. concentre ses interventions sur les situations relevant, de par leur spécificité ou de par leur gravité, de prérogatives de puissance publique, plutôt que de les diluer dans des types de prise en charge que d'autres intervenants peuvent parfaitement assurer. Ce qui ne veut pas dire qu'elle doit se désintéresser de tout ce qui ne concernerait pas les cas "graves", au contraire. En tant qu'administration du ministère de la justice, chargée d'assurer l'exécution de décisions de justice mais aussi de mettre en oeuvre la politique de protection judiciaire de la jeunesse dans tous ses aspects, elle a même le devoir de s'y intéresser de près. Mais elle a aussi la possibilité de le faire autrement. Une confusion est trop souvent entretenue, lorsqu'on évoque les missions de la D.P.J.J., entre sa mission d'administrer et sa fonction de gérer en direct. Les deux fonctions étaient sans doute dans une large mesure indissociables lorsque la direction de *l'Education surveillée* gérait des établissements très spécialisés, de grande dimension, et au caractère moins "ouvert" que celui des foyers d'aujourd'hui. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

La D.P.J.J. doit non seulement définir ses priorités d'action, mais définir la ligne de partage stratégique entre, d'une part, celles de ses priorités qui relèvent avant tout de son pouvoir d'administrer, et dont la mise en oeuvre peut être déléguée, et celles dont les caractéristiques exigent qu'elle en prenne directement la charge.

Dans cet esprit, trois priorités semblent à la mission devoir avant toute autre relever d'une gestion directe :

- *le service auprès des tribunaux*, qui fait partie intégrante du fonctionnement de la justice des mineurs, et qui implique de ce fait des liens fonctionnels étroits avec les magistrats;

- *la prise en charge des cas les plus complexes*, qui apparaît par essence du ressort du service public, sans que cela exclue pour autant les autres opérateurs, et qui ne doit pas être ici entendue comme étant limitée aux U.E.E.R. : la prise en charge des cas complexes suppose également une adaptation des pratiques en milieu ouvert ;

- *le développement et l'adaptation de structures* exigeant un savoir-faire de pointe, ou remplissant des fonctions particulières, telles que l'accueil d'urgence, l'observation, l'orientation...

C'est au prix d'une révision stratégique de ce genre que la D.P.J.J. pourra réaliser les objectifs toujours plus ambitieux et toujours plus complexes qui lui sont assignés, et accroître son influence dans des domaines essentiels qui sont aujourd'hui plus ou moins sacrifiés au profit de la gestion, tels que la stimulation et le pilotage de l'innovation, et le contrôle.

### *2.2.2. Les rigidités internes de la D.P.J.J. : une gestion trop spécifique des ressources humaines*

Le fonctionnement des U.E.E.R., et plus généralement les problèmes soulevés par la prise en charge des mineurs délinquants les plus déstructurés, ont mis en lumière la nécessité de faire bénéficier les équipes éducatives, dans leur constitution interne comme dans les réseaux sur lesquels elles doivent s'appuyer, de la plus grande pluridisciplinarité possible.

Considérée comme un atout pour une bonne prise en charge des jeunes, en particulier des plus turbulents d'entre eux, la pluridisciplinarité suppose que l'encadrement éducatif des U.E.E.R. mais aussi, au-delà, celui de toute structure spécialisée dans la prise en charge d'adolescents difficiles, puisse s'ouvrir à d'autres pratiques professionnelles, provenant de champs variés, éducatif, sportif, social, et soit capable, grâce à sa polyvalence, d'intégrer toutes ces compétences nouvelles. Or, depuis des années, la P.J.J. a choisi un autre chemin.

En effet, déjà handicapée par le caractère limité de ses moyens, *la D.P.J.J. a naguère fait le choix, qui risque de lui être aujourd'hui préjudiciable, d'accentuer la spécificité de sa formation et de son statut.*

Le diplôme délivré par la D.P.J.J. à ses éducateurs, quoique validé par l'université de Versailles - Saint-Quentin-en-Yvelines, sous forme d'une maîtrise de Sciences et Techniques, "intervention et pratiques sociales mention P.J.J."<sup>5</sup>, s'affranchit trop nettement des disciplines universitaires reconnues pour que cette validation ait une réelle portée : il est délivré après une formation initiale de deux ans, comportant 1500 heures de cours, et une alternance de

---

<sup>5</sup> la convention entre le ministère de la justice et l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines recèle quelques curiosités comme celle qui superpose le jury d'entrée en MST et les concours interne et externe de recrutement des éducateurs stagiaires de la PJJ, ou encore dans l'annexe financière le paiement direct des enseignants universitaires par le Centre National de Formation et d'Etudes de la PJJ pour le compte de l'Université (art 6 de l'avenant)

stages pratiques, étalés sur 9 mois, tous principalement tournés vers des sujets particuliers à la protection judiciaire de la jeunesse<sup>6</sup>.

Le caractère spécifique marqué de ce diplôme, conjugué au statut particulier du corps des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse<sup>7</sup>, ne facilite ni la mobilité des personnels de la P.J.J. vers le secteur "habilité" ou vers celui dépendant des collectivités locales, ni celle des titulaires du diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé vers le secteur de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le décret du 27 mars 1992 définissant la formation et les diplômes délivrés par la D.P.J.J. consacre un choix politique. Ce choix est celui d'un repli sur soi professionnel. Après 5 années de fonctionnement, une évaluation d'ensemble du dispositif de formation, intégrant les volets réglementaire, pratique et stratégique, apparaît- indispensable. Cette évaluation devrait notamment répondre à ces deux questions : la formation dispensée est-elle adéquate aux besoins ? Est-il encore utile de maintenir une formation spécifique à des éducateurs dont il est de plus en plus nécessaire de diversifier les savoir-faire, et qui assurent des missions accomplies par ailleurs, et à plus grande échelle, par des éducateurs spécialisés, titulaires du diplôme d'Etat ?

Depuis peu, dans la perspective d'ouvrir le contenu de la formation aux dimensions sanitaire et sociale, des discussions se sont réouvertes entre le ministère de la justice et les organismes de formation dépendant du ministère de l'emploi. Rien n'indique, à ce stade, que l'on puisse rapidement déboucher sur des passerelles opérationnelles entre ces deux types de formation, destinées à des professionnels amenés à avoir à plus d'un titre des pratiques voisines.

Le problème est d'ailleurs compliqué par le souhait, exprimé par une majorité de professionnels, de se voir reconnaître l'accès à la catégorie A de la fonction publique<sup>8</sup>. A cet égard, la mission se contentera de souligner une nouvelle fois le paradoxe qu'il y a à vouloir maintenir un diplôme et un statut particuliers pour les éducateurs de la D.P.J.J., quand l'essentiel des mesures (cf ci-dessus) est assumé par les éducateurs titulaires d'un diplôme

---

<sup>6</sup> 9 mois de stages pratiques de terrain : 5 mois de stages en hébergement, 3 mois de stages en milieu ouvert, 4 semaines de stages courts de sensibilisation : tribunal, milieu carcéral, psychiatrie, éducation nationale) et 11 mois de formation dont 8 sur le site central du CNFE de Vaucresson-Marly-le-Roi

<sup>7</sup> Décret n° 92 6344 du 27 mars 1992 (annexe n°12)

<sup>8</sup> les emplois d'éducateurs et d'assistants de service social sont actuellement classés en catégorie B pour des formation BAC plus deux à trois ans d'études professionnelles.

d'Etat interministériel. La création de passerelles entre ces deux formations, permettrait au moins d'introduire du côté de la D.P.J.J. un peu de cette polyvalence qui lui est désormais nécessaire, et inversement de contribuer à instiller un peu de sang neuf dans les rangs de la D.P.J.J.

Une telle spécificité, soigneusement entretenue qui plus est, constitue en soi *un handicap considérable pour un recrutement de qualité*.

A cet égard, de nombreux interlocuteurs de la mission ont fait part de leurs préoccupations quant à l'inadaptation croissante du recrutement de la D.P.J.J. aux caractéristiques et à la difficulté de certains postes, en hébergement en particulier. Deux tendances sont fréquemment présentées comme un sujet d'inquiétude :

- le vieillissement et l'élévation du niveau d'études des candidats, dont on craint qu'il ne traduise un phénomène massif de choix d'un statut et non d'un métier, une sorte de choix professionnel par défaut, dans un domaine où la motivation est essentielle ;

- la féminisation, dont on craint qu'elle ne soit un facteur de fragilisation, à des postes particulièrement exposés à la violence des jeunes.

A cet égard, l'étude réalisée, à la demande de la D.P.J.J., par le cabinet AJCLT, apporte des éléments d'appréciation intéressants (annexe n°15 - conclusion générale).

Le constat de départ était le suivant :

- le niveau d'études des nouvelles promotions d'éducateurs est souvent supérieur à celui qui est officiellement exigé : en 1995, sur 91 candidats admis, 20 étaient titulaires d'une licence, 25 d'une maîtrise, 7 d'un DEA ou d'un DESS ;

- le pourcentage de femmes inscrites au concours est extrêmement important (70% au concours externe 1995) ;

- la moyenne d'âge, de 28 ans, est nettement plus élevée que celle que justifierait le niveau d'études requis (bac +2, soit 20 ans).



Le rapport du cabinet AJCLT, rendu en septembre 1997, semble de nature à tempérer les constats et à apaiser les craintes. Après avoir rappelé que la féminisation et l'élévation de la moyenne d'âge et du niveau universitaire sont des phénomènes généraux et déjà anciens, qui affectent l'ensemble des centres de formation de travailleurs sociaux<sup>9</sup>, le cabinet AJCLT constate que, si le recrutement des éducateurs s'est élargi et diversifié, la majorité des candidats actuels est issue des mêmes milieux socio-professionnels que les éducateurs de l'"Education surveillée". De même, selon ce rapport, chez la plupart des candidats, la conception du métier et sa représentation serait peu intellectualisée, et s'appuierait davantage sur des valeurs morales que sur des références aux sciences humaines.

On peut partager cette analyse. Pas plus que la fragilisation de certaines structures face à des situations de crise ne peut s'expliquer par leur féminisation, l'érosion de la motivation çà et là constatée ne trouve sa source dans l'origine sociale des nouveaux éducateurs. Les jeunes éducatrices de la P.J.J. ne sont pas intrinsèquement plus fragiles que leurs collègues plus anciens. Comme leurs collègues masculins, elles sont en difficulté lorsqu'elles s'insèrent dans des équipes déjà fragilisées et insuffisamment dirigées. De même, s'il existe un manque de motivation, c'est dans les carences et les rigidités du management qu'il faut le chercher.

La mission n'avait pas mandat de procéder à l'audit de l'organisation et de la gestion de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle ne s'est intéressée à ces domaines que dans la mesure où ils interféraient sur l'objet central de l'enquête, la mise en place et le fonctionnement des U.E.E.R., et les modes de prise en charge destinés aux jeunes les plus déstructurés.

Dans cet esprit, on ne peut que mettre une nouvelle fois en évidence la *difficulté de l'administration centrale à imposer à ses services un projet* qui était en l'occurrence plus que le sien, puisqu'il s'agissait d'un programme gouvernemental. Le premier constat que la mission a été amenée à faire, et ce dès le début de son enquête, a porté sur la façon dont le principe d'autorité semble s'effacer, au sein de la D.P.J.J., devant le primat du discours éducatif tel qu'il est véhiculé par les éducateurs de terrain (ou leurs représentants).

Il est vrai que le travail éducatif comporte de fortes spécificités.

---

<sup>9</sup> source SESI : Informations Rapides n° 87

L'éducateur est en première ligne, seul dans sa relation avec le jeune dont il a la charge. Il est, dans le jargon du métier, le "*référént*", c'est à dire celui à qui le jeune doit se référer, en même temps que celui qui doit servir de référence.

Personnage tout puissant qui doit incarner tour à tour et tout ensemble : l'Autorité, avec la voix du juge parfois - un éducateur dit souvent qu'il a fait un "*rappel à la loi*" - ; la Morale - il "*travaille avec le jeune sur sa transgression*" - ; le Père - il est celui qui apprend à "*son gamin*" à se laver, à se tenir à table, à respecter la règle de la collectivité, en un mot : il l'éduque.

Et personnage impuissant qui n'a "*comme outil que sa parole*" face à des jeunes de plus en plus imperméables à ses mots ; qui se fait agresser pour avoir dit "non" et qui finit par avoir peur ; qui part quelquefois "*au boulot avec l'angoisse*"; qui appelle une aide qui ne lui vient pas, ou pas comme il le voudrait, ou trop tard, de l'équipe, de son directeur, du magistrat, du psychiatre, du ministre ; qui se voit comptable aux yeux des autres de la fugue, de la récidive, du placement inutile, et qui se sent déconsidéré. Ce travailleur de qui on attend autant et qui a le sentiment de recevoir si peu, ne peut être dirigé comme un autre travailleur. Il se sent le gardien de sa pratique professionnelle, et le mieux placé, puisqu'il doit jouer tous les rôles, pour comprendre ce que vit le jeune, ce qu'il faudrait faire et ce qu'il faut changer ("*l'innovation doit venir de la base*") ; ses revendications sont plus légitimes que toutes les autres puisqu'il "*souffre*"<sup>10</sup> et qu'il fait "*le plus beau et le plus dur métier du monde*".

Sans doute, une bonne part de la culture collective de la P.J.J., mélange d'hermétisme à l'autorité hiérarchique et de défense acharnée des intérêts catégoriels, que le discours syndical tend parfois à illustrer à l'extrême, puise-t-elle ses racines dans cette ambivalence fondamentale d'un métier écartelé entre la noblesse de la mission et l'âpreté du quotidien professionnel. Le management, sous peine de se heurter à de grandes difficultés -l'exemple des U.E.E.R. contribue à le montrer- doit en tenir compte. Il doit trouver le juste équilibre entre autorité et dialogue, entre les nécessités de l'efficacité opérationnelle et l'attention portée aux idées venues des praticiens. A travers l'expérience des U.E.E.R., les nombreux entretiens qu'elle a eus, avec les équipes éducatives notamment, la mission a le sentiment qu'au sein de la D.P.J.J. cet équilibre n'a pas encore été trouvé, et que cette "administration si peu administrative" souffre tout autant d'une crise de l'autorité que d'une crise de la concertation et de la communication.

---

<sup>10</sup> Axe 2 du programme de recherche sur le thème "Hébergement" (annexe n°16)

Crise de l'autorité dans la mesure où un projet qui ne vient pas du terrain est volontiers considéré comme illégitime, et donc non applicable. Crise de la concertation dans la mesure où le dialogue se crispe dans la mécanique institutionnelle des commissions administratives paritaires (CAP) et des comités techniques paritaires (CTP), sans que soit créées les conditions dynamiques d'échanges sur les pratiques professionnelles.

A cet égard, pour l'autorité comme pour la concertation, la traditionnelle faiblesse de ses échelons intermédiaires constitue pour la D.P.J.J. un réel handicap.

Ce n'est qu'en 1992 que le corps des directeurs régionaux a vu le jour, et seulement en 1998 que seront créés les emplois de directeurs départementaux jusqu'à ce jour, les nominations de directeurs départementaux relevaient du mouvement général du personnel, ces postes entrant dans la catégorie des "postes à profil", créée afin de soustraire certains postes aux procédures habituelles et de les pourvoir sur des critères laissant à la hiérarchie une plus grande part d'appréciation). Il n'y a pour l'instant, sur le plan statutaire, aucune différence entre un représentant de la hiérarchie déconcentrée et un directeur d'établissement. De ce point de vue, les concessions faites après la grève de 1991 ont été un facteur aggravant. En dissociant le poste de chef de service éducatif des responsabilités fonctionnelles qui s'y attachaient, on a gommé un peu plus les relais de management intermédiaires et renforcé l'isolement des directeurs de structures. Des réformes sont en cours, ou envisagées, qui devraient à la longue apporter une amélioration : création des postes de directeur départemental, ouverture du concours de directeur à l'extérieur, rétablissement de l'autorité fonctionnelle des chefs de service éducatif.

Mais ces réformes ne serviront pas à grand chose si l'on ne touche pas à deux des principaux facteurs de blocage : les mécanismes d'affectation des personnels, et les modalités de la concertation syndicale. Le fonctionnement de la commission administrative paritaire, comme dans bien d'autres administrations, mais plus que dans certaines autres, semble s'apparenter plus à la co-gestion qu'à la concertation. Il ne permet pas à l'administration, en tout état de cause, de nommer à certains postes des agents ayant le profil requis. C'est l'une des causes principales des difficultés du secteur de l'hébergement, comme des difficultés de mise en place des U.E.E.R. Dans cette perspective, le système d'une CAP centrale unique ne favorise ni la tâche de l'administration, ni la souplesse, ni la bonne adaptation des nominations aux profils des postes à pourvoir (annexe n°11).

La D.P.J.J. se trouve ainsi confrontée à une triple crise, d'identité, culturelle et professionnelle. Disposant d'une force d'intervention d'autant plus limitée qu'elle cultive ses spécificités et qu'elle reste freinée par ses rigidités internes, mais continuant à gérer en direct des structures et des services couvrant l'ensemble du champ de l'action éducative en direction de la jeunesse en danger, elle peine à remplir toutes les missions, toujours plus complexes et toujours plus ambitieuses, qu'on lui assigne. Elle est à un tournant décisif où, pour espérer continuer à jouer son rôle essentiel, elle doit à la fois réviser sa stratégie d'intervention et refondre des pratiques internes.

### **2.3. La justice des mineurs face à des contradictions**

La mise en place des UEER et leur fonctionnement ont mis en évidence, du côté de la justice des mineurs, une triple ambiguïté.

#### *2.3.1. Protection et sanction*

On partira d'un exemple fourni par une série de placements effectués dans une U.E.E.R. du secteur public. Selon les indications recueillies, environ la moitié des jeunes confiés à cette UEER, à la date du 15 octobre 1997, l'avaient été au titre des articles 375 et suivants du code civil sans pour autant que le fondement juridique des placements ne traduise l'absence d'actes de délinquance : par exemple, un jeune jugé pour des faits criminels et condamné pour ceux-ci, a été placé à l'UEER dans le cadre d'une libération conditionnelle mais par une décision prononcée au civil...

Depuis longtemps, en effet, considérant que l'acte de délinquance n'est que le symptôme d'une inadaptation sociale plus profonde, nombre de magistrats de la jeunesse se sont attaché à traiter cette inadaptation dans le cadre de l'assistance éducative, délaissant de ce fait le traitement des affaires pénales. Comme le traduit le sociologue Marc Bessin : *"Le comportement objectif du mineur [délinquant], les faits qui lui sont reprochés ne constituent que le symptôme d'une inadaptation ou d'une pathologie, voire d'un milieu dont il faut le protéger. L'incapacité juridique du mineur amène à un relatif recouvrement du pénal et du civil, la distinction n'ayant pas lieu d'être dans la mesure où l'on considère, dans cette approche, qu'un mineur délinquant est avant tout en danger<sup>11</sup>".*

---

<sup>11</sup> *"La catégorie de minorité juridique : principes, pratiques et enjeux"* Marc Bessin, sociologue - Les Cahiers de la sécurité intérieure n°29 - IHESI

Deux types de raisons sont avancées pour justifier ce recours privilégié à la procédure civile :

- les uns invoquent les rigidités procédurales de l'ordonnance du 2 février 1945 qui ne favorisent pas un suivi éducatif intensif, continu et à long terme du mineur, notamment pendant les périodes d'incarcération, et n'obligent pas à une révision périodique des mesures prises, d'où la pratique du "double dossier" qui consiste à ouvrir, parallèlement à une ou plusieurs procédures pénales, un dossier d'assistance éducative dans le cadre duquel s'effectuera l'essentiel du travail du juge ;

- d'autres avancent les principes généraux du droit des mineurs qui incitent à considérer que le mineur délinquant doit d'abord être protégé avant d'être sanctionné, même et peut-être surtout, lorsqu'il s'agit d'une délinquance à répétition. La délinquance n'étant que l'expression d'une crise, d'un malaise dont seules les causes doivent être traitées, la réponse judiciaire, de nature strictement éducative, doit s'inscrire dans le temps. Le placement de mineurs multirécidivistes dans les UEER au titre des articles 375 et suivants témoigne de cette conception et a pu, comme l'ont souligné certaines équipes éducatives, "brouiller" le message, certains jeunes, placés dans une logique de protection, refusant ainsi toute idée de contrainte dans l'action éducative mise en place ;

Dès lors, l'idée d'une vertu possible de la sanction a pu être niée parce qu'elle est jugée ponctuelle et éphémère. Le traitement des affaires pénales est placé au second plan ; il est retardé, les dossiers concernant un même mineur sont regroupés sur une seule audience de jugement et aboutissent parfois, par le système des jonctions de procédures, au prononcé d'une seule sanction, voire d'une seule mesure éducative, pour plusieurs délits commis sur une période qui peut s'étendre sur plusieurs mois, ou même sur plusieurs années. Atteignant ses 18 ans, "l'ex-mineur", auteur d'une nouvelle infraction, peut alors être sanctionné sévèrement sans avoir auparavant pris clairement conscience des limites effectives posées par la loi, ni pu mesurer les conséquences pénales de ses transgressions.

Assimilées à du laxisme au détriment d'une restauration de l'autorité publique par la sanction, ces pratiques semblent avoir eu une double conséquence :

- elles ont conforté l'idée, chez certains élus locaux, d'un véritable contournement des règles de partage des compétences et des contributions financières entre l'Etat et les collectivités locales ; il est en effet patent que de nombreux mineurs, multirécidivistes, sont confiés par les magistrats dans le cadre de l'assistance éducative, ce qui fait supporter le coût de leur

placement aux conseils généraux. Certains de ceux-ci l'ont bien compris qui se sont opposés à l'habilitation de certaines UEER au titre des articles 375 et suivants ;

- elles ont contribué à un manque de lisibilité des réponses judiciaires à l'acte de délinquance, laissant penser qu'"il ne se passait rien" et qu'en tout état de cause, s'il y avait réitération ou récidive, les mesures prises étaient inefficaces et confortaient le mineur dans un sentiment d'impunité.

La multiplicité et la complexité des cas dont sont saisis les magistrats de la jeunesse, de plus en plus souvent dans l'urgence, ont accentué ces tendances et les ont contraints à faire ces choix. La sensibilisation de l'opinion publique et des institutions aux affaires de maltraitance et à leur signalement à la justice a abouti à une intervention grandissante des juges des enfants qui, devant faire face à des situations de plus en plus dégradées, ne sont plus suffisamment disponibles pour les suivre avec l'attention nécessaire et répondre aux nombreuses sollicitations de leurs partenaires et des équipes éducatives<sup>12</sup>.

On demande dès lors à la justice des mineurs d'inverser les principes et de sanctionner davantage<sup>13</sup> et on accepte de moins en moins que son action puisse s'inscrire dans le temps. Face à cette situation, on voit émerger une nouvelle configuration de la justice des mineurs.

### *2.3.2. Une justice des mineurs à trois volets*

La justice des mineurs est mise au défi par ces mineurs qui multiplient les actes de délinquance. Trois facteurs sont généralement retenus comme contribuant à une perte de crédibilité :

---

<sup>12</sup> L'IGAS et l'IGSJ ont déjà mis en évidence le manque de *"moyens de certaines juridictions très sollicitées, la rotation importante des magistrats de la jeunesse (ancienneté moyenne de 2,5 années), les modes de gestion parfois extrêmement préoccupants tenant à un défaut de formation et à un manque d'intérêt de la part des juges"*. Rapport IGAS/IGSJ sur le dispositif de protection de l'enfance, page 171 - mars 1995

<sup>13</sup> plusieurs juges des enfants rencontrés par la mission lui ont indiqué que le nombre de condamnations prononcées par les juridictions pour mineurs étaient en augmentation. Faute d'outils statistiques nationaux fiables (cf. annexe note sur les outils statistiques), ce point n'a pu être vérifié

- les délais de jugement : il n'est pas rare de constater que plusieurs mois, voire plusieurs années, s'écoulent entre la date de commission des faits et leur jugement dans le cadre de l'ordonnance de 1945 à tel point, parfois, que certains jeunes délinquants comparaissent devant le tribunal pour enfants alors qu'ils ont atteint l'âge de la majorité. Puisés au hasard dans le panel "d'historiques" de jeunes accueillis en U.E.E.R. (annexe n°10), on note les exemples suivants : un recel de cyclomoteur commis le 11 juillet 1994, objet d'une requête établie le 4 octobre 1994, est jugé le 27 septembre 1995 ; un recel de vol et une escroquerie commis le 25 septembre 1994, objets d'une requête datée du 22 décembre 1994, sont l'objet d'un jugement du 29 janvier 1997 prononçant une peine couverte par la loi d'amnistie.... Certes, la durée de certaines investigations ou la présence de plusieurs prévenus dans un dossier, peuvent en retarder le règlement définitif; mais l'examen de certaines affaires montre que c'est loin d'être toujours le cas ;

- l'incohérence apparente des décisions : la succession de nombreuses décisions pénales ou éducatives interroge l'observateur extérieur qui n'y trouve pas toujours la cohérence de l'action qui est entreprise. Exemple : un mineur fait l'objet d'une mesure de placement le 12 mai 1993, laquelle est levée le 29 juin 1993, puis est à nouveau placé le 21 septembre 1993, mesure levée le 4 novembre 1993, date à laquelle est ordonnée une mesure d'AEMO, levée le 23 février 1994 alors qu'un nouveau placement a été ordonné le 11 janvier 1994. Dans le même laps de temps, ce mineur comparaît pour 7 affaires devant le tribunal pour enfants qui prononce deux mesures de liberté surveillée et plusieurs peines amnistiables;

- la non exécution de nombreuses décisions : la non exécution de certaines décisions de justice, soit parce que le mineur ne s'y soumet pas (fugues répétitives) faute d'adhésion à la mesure, soit par manque de moyens (rappelons que près de 4000 mesures de milieu ouvert étaient en attente le 1<sup>er</sup> novembre 1996) pose véritablement question et permet de penser que les mesures éducatives ordonnées ne produisent pas encore, dans certains cas, leur plein effet.

Dès lors, et pour gagner en lisibilité et, espère-t-on, en efficacité, deux types de dispositifs ont vu le jour :

\* d'une part, le législateur a institué, comme il a déjà été indiqué, des procédures à délai rapproché pour contraindre à une comparution plus rapide du mineur devant le juge,

\* d'autre part, certains parquets ont investi le champ de la primo-délinquance, qu'ils estimaient jusque-là peu ou pas traité, en apportant, sans intervention du juge, une réponse plus immédiate aux actes de délinquance par la mise en place de procédures alternatives à la poursuite (classements sous condition, médiation, réparation...) <sup>14</sup>.

De leur côté, les juges d'instruction, dont la spécialisation en matière de mineurs n'est parfois que de principe et qui connaissent généralement moins bien les dispositifs éducatifs, sont sollicités pour les actes les plus graves.

On constate, en définitive, que c'est le problème de l'applicabilité même de l'ordonnance de 45 et de ses principes - spécialisation de l'intervention judiciaire, priorité éducative - qui est posé : en délaissant les procédures pénales au profit de l'assistance éducative et en répondant aux actes de délinquance multiples par des mesures éducatives de nature civile, les juges des enfants, dans leur grande majorité, ont eu tendance à désertier le champ de l'ordonnance de 45 ; les parquets, qui ne peuvent mettre en oeuvre les dispositions de la dite ordonnance, traitent la délinquance la plus nombreuse, quotidienne et répétitive ; les juges d'instruction, peu ou pas spécialisés, traitent les affaires les plus graves.

La mission n'avait pas pour mandat de réfléchir à l'adaptation éventuelle de l'ordonnance aux difficultés actuelles. Prenant acte de la constitution d'une mission sur ce sujet confiée à deux parlementaires, elle souhaite toutefois réaffirmer que, pour elle, un mineur délinquant est d'abord un jeune à éduquer, même s'il doit aussi être sanctionné, et qu'à ce titre, il y a lieu de veiller à conserver une approche spécifique de la délinquance des jeunes qui préserve les principes de spécialisation et de priorité éducative.

### 2.3. 3. Indépendance juridictionnelle et politiques publiques

Juge du siège, juge indépendant sur le plan juridictionnel, le juge des enfants doit prendre en compte chaque situation individuelle. Or, face aux cas les plus complexes, il est contraint de ne pas rester isolé et doit dialoguer avec divers partenaires pour réfléchir et trouver les solutions les plus adéquates. Comme l'écrit Denis Salas : *"La justice en son entier est invitée à s'inscrire dans un partenariat où elle doit adopter une posture qui n'a pas grand-chose à voir avec le travail de cabinet... La fonction du juge des enfants n'est plus seulement contenue dans l'approche individualisée du milieu familial mais doit intégrer une double dimension territoriale et partenariale.... Il doit trouver sa place hors de ses dossiers, dans des*

---

<sup>14</sup> *L'expérience du traitement direct à Bobigny. Quelle justice pour quels effets ?* Entretien avec Pierre Moreau, premier substitut du procureur de la République - Les Cahiers de la sécurité intérieure n°29 - IHESI



*espaces de concertation où il peut soit être interpellé sur tel ou tel cas, soit devenir la caution d'une gestion des conséquences de ses décisions", [au risque de heurter] "l'éthique de l'impartialité"<sup>15</sup>.*

Se situant aux confins du judiciaire et de l'éducatif, le juge des enfants peut être invité à s'impliquer dans l'élaboration des outils éducatifs et des projets pédagogiques. Il lui est parfois difficile de trouver la juste mesure entre son rôle de juge et celui de contrôleur de l'action éducative. Cette situation ambiguë le conduit à la fois à prendre en compte les politiques publiques mises en oeuvre, à s'intéresser à l'environnement dans lequel il intervient, mais aussi à prendre de la distance à l'égard de toute évocation de cas individuels. Comme la mise en oeuvre et le fonctionnement des UEER l'ont montré, des conceptions personnelles ou idéologiques ont pu prévaloir sur la réalité de l'outil éducatif mis en place, qui dès lors a été sous-utilisé alors que peu de solutions existent par ailleurs.

Une autre difficulté qui tient à l'éclatement de la justice des mineurs est à noter. On a souvent évoqué le manque de coordination entre les juges des enfants d'un même département, voire d'un même tribunal, tant dans leurs méthodes de travail que dans leur représentation à l'extérieur. *"Autant de juges, autant de politiques"* a-t-il été fréquemment entendu par la mission. Les inspections générales n'ignorent pas les travaux en cours sur cette question. Elles ont relevé, lors de leurs investigations, l'initiative des juges des enfants du tribunal de Créteil qui, dans le cadre d'un projet de service, conduisent des actions communes clairement affichées dans des domaines aussi variés que la mesure de leur activité (repérage des stocks), l'articulation de leur intervention avec les inter-secteurs de psychiatrie, l'accueil et l'orientation d'urgence, la diversification de réponses éducatives en direction des jeunes délinquants. Dans l'attente d'éventuelles dispositions réglementaires ou législatives en cette matière, la mission ne peut qu'encourager ce type de démarches qui, on le verra (cf infra 2.5.1.), favorise les relations inter-institutionnelles.

---

<sup>15</sup> Denis Salas *"La délinquance d'exclusion"* - Les Cahiers de la sécurité intérieure n° 29 - IHESI

## 2.4. Des modalités d'incarcération des mineurs à réformer totalement

L'incarcération des mineurs peut être globalement mesurée à travers les données suivantes<sup>16</sup> :

- par l'effet, principalement, des limitations législatives successives à l'incarcération des moins de 18 ans, le nombre de mineurs incarcérés, en France métropolitaine, a très sensiblement diminué depuis plusieurs années. Autour de 6000 entre 1982 et 1985, le nombre annuel d'incarcérations de mineurs fluctue entre 2000 et 3000 depuis 1993. En "stock", le nombre de mineurs dans les prisons a été, ces dernières années, d'environ 500 (576 au 1<sup>er</sup> janvier 1997). Il était d'environ 800 entre 1980 et 1985 ; toutefois, le nombre d'incarcérations de mineurs prononcées par les juges des enfants est en constante augmentation depuis trois ans (1314 en 1994, 1479 en 1995 et 1576 en 1996)<sup>17</sup> ;

- au 1<sup>er</sup> janvier 1997, 80% des mineurs incarcérés l'étaient à titre de prévenus (en attente de jugement ou condamnés se trouvant dans les délais d'appel ou de pourvoi). Cette proportion est largement supérieure à celle relevée dans la population totale (41,4% au 1<sup>er</sup> janvier 1997 ;

- en 1996 comme en 1995, 96% des mineurs entrent en prison comme prévenus et 4% comme condamnés définitifs ; parmi les prévenus, 76% ont été placés en détention provisoire par un juge d'instruction et 15% par un juge des enfants ;

- toujours en 1996, 16% des mineurs étaient incarcérés pour crime et 84% pour délits ; en 1985, 7% l'avaient été pour crime et 93% pour délit ;

- la majorité des mineurs condamnés effectuent des courtes peines : 69% exécutent des peines de moins d'un an (26% pour la population totale) et 13% des peines de plus de 3 ans (50% pour l'ensemble) au 1<sup>er</sup> janvier 1997 ; toutefois, les peines criminelles sont plus sévères : celles de 5 ans et plus représentent 33% en 1995 contre 15% en 1987 ; la durée moyenne s'est accrue de 14 mois entre 1987 et 1995 : elle est désormais supérieure à 5 ans alors qu'elle dépassait à peine 4 ans en 1987<sup>18</sup> ;

---

<sup>16</sup> Source : *"Mineurs en prison : aspects statistiques"* - Annie Kensey - Les Cahiers de la sécurité intérieure n° 29 - IHESI

<sup>17</sup> source : tableau de bord des tribunaux pour enfants - sous-direction de la statistique, des études et de la documentation - DAGE - ministère de la justice - voir note annexe au rapport

<sup>18</sup> Source : casier judiciaire national - voir note annexe au rapport

- la majorité des détentions de mineurs sont courtes : en 1996, 47% des mineurs sont restés moins d'un mois en prison, 76% moins de trois mois. Il convient en tout état de cause de noter que la loi encadre la durée de la détention provisoire des mineurs dans des délais limités<sup>19</sup>.

Pour résumer, deux tendances semblent se dessiner : d'une part, la diminution globale du nombre d'incarcérations de mineurs, liée principalement à l'évolution de la législation ; d'autre part, une augmentation du nombre des peines criminelles et de leur durée. A noter, en outre, que, lorsqu'elle est prescrite dans le cadre de la détention provisoire, l'incarcération est la plupart du temps ordonnée par un juge d'instruction, même si l'on constate une nette progression des incarcérations ordonnées par les juges des enfants, et que le temps de séjour des mineurs en prison est généralement bref et tend à se réduire, sauf, en ce qui concerne les condamnés criminels dont le temps d'incarcération a fortement augmenté en 10 ans.

Seule solution d'enfermement, même si elle est envisagée à titre exceptionnel, l'incarcération des mineurs est une réalité. C'est pourquoi il faut être particulièrement attentif aux conditions de détention et d'application de la peine.

Chargée de l'exécution de ces décisions de justice, l'administration pénitentiaire éprouve les plus grandes difficultés à créer des conditions de détention adaptées à la vulnérabilité du mineur et à son besoin de structuration<sup>20</sup>. On a tout dit de l'insalubrité des locaux, du manque d'activités scolaires, éducatives et de formation, de l'insuffisance de l'encadrement éducatif, de l'absence de personnel pénitentiaire spécialisé...

Faiblement outillée pour faire face au séjour d'un mineur en prison, elle gère ce passage avec sa propre logique de sécurité. Elle a le sentiment, souvent exprimé, d'être "*la poubelle*" de la société, de devoir s'occuper, sans moyens nouveaux, de ceux que tout le monde a rejetés et qui concentrent sur eux l'échec des différentes institutions.

---

<sup>19</sup> ces délais sont précisés par l'article 11 de l'ordonnance du 2 février 1945

<sup>20</sup> Selon les informations fournies à la mission par la DAP, 80% des détenus de moins de 18 ans sont sans diplôme (66% chez les 19/25 ans) et 45% se situent en dessous du seuil de lecture fonctionnelle (38% chez les 19/25 ans)

Placés dans cet univers clos, les mineurs retrouvent et reconstruisent les modes de fonctionnement qu'ils connaissent à l'extérieur : phénomènes de caïdat, de racket, de violence... Récemment encore, comme l'a révélé à la mission le directeur de l'administration pénitentiaire, des CRS envoyés rétablir l'ordre dans un établissement se sont heurtés, de la part des plus jeunes, à une résistance d'une violence surprenante...

Des dispositions ont néanmoins été prises, par les administrations concernées, pour tenter d'améliorer les choses : regroupement des mineurs dans des établissements habilités - ce qui n'est pas sans poser des problèmes pour la visite des familles et des éducateurs -; programme d'affectation de personnels pénitentiaires spécialement formés (50) ; développement d'activités socio-culturelles et sportives adaptées. De son côté, la PJJ, réticente par nature à "retourner" en prison, a fourni des efforts pour mieux suivre les mineurs incarcérés en inscrivant notamment dans la mission des SEAT le soin *"de suivre l'évolution de chaque mesure de détention et de contribuer à la préparation et à l'exécution des décisions mettant fin à cette détention"*<sup>21</sup>.

Cependant, ces initiatives, qui vont incontestablement dans le bon sens, sont loin d'être mises en oeuvre dans tous les établissements concernés et restent extrêmement timides face à l'événement grave que représente le séjour d'un mineur en prison. Lors de son passage au quartier des mineurs de la maison d'arrêt de Loos-les-Lille, la mission a pu mesurer le chemin qu'il restait à accomplir.

*"Il faut donner du sens à la prison"*, réaffirmait à la mission un directeur d'établissement. Quels que soient sa durée, son motif et son cadre juridique, le séjour carcéral d'un jeune, aussi regrettable soit-il, n'est toujours qu'une étape dans un "parcours" et ne doit pas correspondre à une coupure totale avec ce qui a été entrepris avant et ce qui le sera après. Milieu reconnu par tous comme criminogène, la prison reste dans bien des cas un facteur supplémentaire de la déstructuration du mineur. Il est grand temps que la prise en charge des jeunes en prison fasse l'objet de toutes les attentions et que les services spécialisés (éducatifs, scolaires, médicaux, alphabétisation, formation...) y trouvent une place pleine et entière.

---

<sup>21</sup> arrêté du 30 juillet 1987 portant création des SEAT et circulaire ES du 21 juin 1988

Certains pays l'ont bien compris qui, comme en Italie, dispensent aux mineurs détenus, avec les moyens nécessaires, des programmes personnalisés en fonction de leur situation. Dans ce pays, en effet, pour 539 mineurs placés en "*institut pénal*" pour mineurs, on compte un effectif de plus de 1600 personnes : environ 600 éducateurs, assistants sociaux et 1000 membres de la police pénitentiaire (annexe n°6 - source : magistrat de liaison à Rome). C'est dire l'importance qui est apportée à un accompagnement de qualité des mineurs à un moment de leur vie particulièrement difficile.

## **2.5. Des modes d'intervention trop souvent cloisonnés et stéréotypés**

Les inspections générales n'avaient pas mission de procéder à une analyse globale des causes de la délinquance des jeunes qui, au demeurant, sont évoquées dans de nombreux ouvrages et étudiées par d'autres spécialistes, psychologues et sociologues notamment. Il s'agit seulement de montrer ici en quoi la mise en place des UEER a été révélatrice des difficultés d'adaptation auxquelles sont successivement, voire concomitamment, confrontées les différentes institutions pour faire face à une situation ressentie comme de plus en plus préoccupante.

### *2.5.1. Des services de police et de gendarmerie de plus en plus exposés*

Se référant à ses propres outils statistiques, l'institution policière s'inquiète de l'évolution quantitative et qualitative de la délinquance des mineurs dont "*la représentation au sein de population délinquante globale s'est accrue fortement*", particulièrement au cours des trois dernières années, passant de 9,7% à 17,87% entre 1973 et 1996, "*le niveau d'implication des mineurs dans la criminalité violente constatée en France [n'ayant] cessé d'augmenter au cours [de cette période] pour connaître depuis 1993 des hausses encore plus régulières et surtout prononcées*" (voir note annexe au rapport - document n°2).

Les services de police subissent de plein fouet cette délinquance à laquelle ils sont confrontés au quotidien et qui s'exprime de plus en plus souvent par des manifestations collectives, leur donnant ainsi le sentiment d'être la cible privilégiée d'une jeunesse en révolte. Ils comprennent mal le sens des multiples décisions judiciaires successives, de nature éducative, sans effet apparent et dont ils connaissent souvent mal le contenu et se sentent impuissants devant la multirécidive ou la multirécidive ; d'où un discours, tenu par certains, qui tend à décourager les victimes de déposer plainte, à renvoyer sur la seule institution judiciaire la responsabilité d'un "sentiment d'impunité" ressenti par les mineurs, ou une attitude d'évitement qui conduit à abandonner le terrain ou même, et plus gravement, à ne plus chercher à identifier les auteurs d'infractions, ce qui se traduit parfois, dans certains endroits, par des taux d'élucidation des affaires particulièrement faibles.

Face à des phénomènes de plus en plus difficiles à maîtriser, l'institution policière a du mal à adopter une organisation et des méthodes qui répondent aux particularités de la délinquance des mineurs et à son traitement. Pour rétablir la paix publique, elle peut être contrainte de recourir à des dispositifs qui relèvent davantage d'une police d'ordre public que d'une police d'investigation. L'identification et l'interpellation des auteurs d'infractions en sont parfois compromises, ce qui contribue inévitablement à conforter ceux-ci dans ce "sentiment d'impunité" souvent dénoncé. Les procédures établies ne sont pas toujours de la qualité requise et conduisent à des décisions de relâche mal admises par ceux qui les établissent.

Invitée à s'investir dans la protection des mineurs à travers, notamment, la lutte contre la maltraitance, la police a créé des unités spécialisées pour traiter ces affaires d'enfants victimes. En revanche, pour des raisons diverses, qui tiennent à la fois à des considérations d'ordre technique (nécessité de recourir à des méthodes d'investigation sophistiquées et spécialisées, par exemple) et à des problèmes de moyens<sup>22</sup>, elle a négligé la spécialisation dans le traitement de la délinquance des mineurs/auteurs. De son côté et tout dernièrement, la gendarmerie modifie son dispositif en expérimentant des brigades de prévention de la délinquance juvénile (BPDJ) dont on sent que le rôle est encore mal clarifié et oscille entre protection, prévention et répression (voir note annexe au rapport - document n°3).

Paradoxalement, alors qu'on n'a jamais compté autant d'initiatives de coordination qu'aujourd'hui, le décalage entre les méthodes policières de lutte contre la délinquance des mineurs et l'approche très individualisée qu'en fait l'institution judiciaire semble s'accroître. Par ailleurs, on constate que le sentiment d'isolement des forces de sécurité sur le terrain est plus fort que jamais. Ce sont donc les logiques d'intervention qu'il faut rapprocher.

Cherchant ainsi à rapprocher les logiques policières et judiciaires, le tribunal pour enfants de Créteil a, par exemple, dans le cadre de son projet de service, constitué un groupe de travail avec la police visant à améliorer la qualité des procédures établies contre les mineurs notamment lorsqu'ils se livrent en groupe à des actes de délinquance. Une telle initiative ne peut que contribuer à une meilleure connaissance par chacun du travail accompli par l'autre et à un dépassement des cloisonnements et clivages traditionnels.

---

<sup>22</sup> à titre d'exemple, le directeur départemental de la sécurité publique de la Gironde a indiqué à la mission que l'ancienne brigade des mineurs du commissariat central, composée initialement de 6 fonctionnaires, était "montée" à 21 fonctionnaires lorsqu'elle a été dissoute

### *2.5.2. L'institution scolaire face au défi de l'obligation scolaire*

Devant l'ampleur et la multiplicité des carences de certains jeunes, l'institution scolaire a, elle aussi, les plus grandes difficultés à s'organiser. Placées dans une attitude souvent défensive et privées généralement des moyens appropriés, les équipes pédagogiques des écoles et des collèges tendent de se prémunir contre des comportements qui compromettent leur action et leur équilibre.

L'inadaptation de certains jeunes au système scolaire ordinaire qui s'exprime notamment par des manquements graves et répétés à la discipline, par une forte agressivité vis-à-vis des autres élèves ou des professeurs et par un absentéisme chronique, se solde généralement par une exclusion temporaire, puis définitive. Il n'existe, à l'heure actuelle, pratiquement aucun dispositif qui soit à même de prendre le relais et d'assurer, quelles que soient les circonstances, un minimum d'enseignement. De ce fait, un certain nombre de ces jeunes, cumulant déjà de nombreux handicaps, se trouvent en situation de non scolarisation bien qu'ils demeurent soumis à l'obligation scolaire.

Ainsi, le collège et même l'école, qui sont, pour d'autres, le lieu par excellence de socialisation, tendent à devenir, pour ceux-là, le lieu de première exclusion institutionnelle.

L'éducation nationale est longtemps restée soucieuse de régler elle-même, en interne, ses propres difficultés. Devant la montée de la violence et des trafics, elle s'ouvre davantage à l'intervention des autres institutions, policière et judiciaire notamment. Mais elle ne dispose pas encore des outils nécessaires à la prise en charge des jeunes nécessitant une pédagogie et un encadrement adaptés, ce que préfigure toutefois le dispositif des classes-relais.

### *2.5.3. Le secteur de la santé mentale inadapté à la prise en charge des adolescents*

Il y a un contraste saisissant entre l'ampleur relative du dispositif de santé mentale et la médiocrité des moyens affectés à la prise en charge des adolescents présentant des troubles aigus du comportement.

L'organisation de la santé mentale est fondée sur la division du territoire national en secteurs de même taille démographique. Trois types de secteurs rattachés à l'hôpital<sup>23</sup> (CHS, CHG, HPP<sup>24</sup>) fonctionnent depuis 1986 : 816 secteurs psychiatriques généraux pour les personnes adultes, 308 secteurs infanto-juvéniles, 26 secteurs médico-psychologiques régionaux. En 1993, près de 832 681 patients ont été suivis par les secteurs<sup>25</sup>. Chaque secteur dispose d'une équipe pluridisciplinaire qui se compose en moyenne de 6,5 équivalents temps plein médicaux et de 83,9 ETP non médicaux. A coté des équipements hospitaliers, les secteurs disposent de structures extra-hospitalières sans possibilités d'hébergement, notamment les centres médico-psychologiques qui ont pour mission de coordonner l'accueil en milieu ouvert, les centres d'accueil thérapeutiques à temps partiel qui ont pour mission de favoriser l'autonomie des patients par des actions de groupe, les centres d'accueil permanents qui répondent à l'urgence psychiatrique. Les secteurs de psychiatrie infantile accueillent, chaque année, près de 300.000 enfants (288.081 en 1993) principalement âgés de 5 à 14 ans.

En revanche, dans un rapport présenté en juillet 1997<sup>26</sup>, le Conseil Economique et Social remarque que les adolescents ne semblent pas bénéficier d'une prise en charge équivalente et qu'ils se trouvent renvoyés vers le secteur hospitalier adulte qui n'est pas forcément adapté à leurs besoins. Magistrats et éducateurs, fréquemment confrontés à des troubles du comportement chez des mineurs qu'ils suivent, sont nombreux à déplorer cette situation. Même si ces professionnels ne sont pas toujours qualifiés pour formuler un diagnostic, ce constat confirme la nécessité de renforcer les dispositifs d'accueil et de prise en charge des adolescents de 14 à 18 ans.

---

<sup>23</sup> en terme de capacités comptabilisables : lits, consultations etc.

<sup>24</sup> CHS : Centre hospitalier spécialisé, CHG : Centre hospitalier général, HPP : établissement privé faisant fonction de public

<sup>25</sup> Sources: SESI, Rapport du Conseil Economique et Social juillet 1997

<sup>26</sup> "Prévention et soin des maladies mentales : bilan et perspectives " rapport présenté en juillet 1997 par M. Pierre Joly au nom de la section des affaires sociales.



Les rapports entre le secteur psychiatrique et les unités à encadrement éducatif renforcé peuvent être qualifiés de globalement inexistant. Face à un discours récurrent des équipes éducatives imputant l'échec de certaines actions éducatives à la nature "psychiatrique" des cas pris en charge, la mission s'est rapprochée des structures psychiatriques<sup>27</sup>, dans une partie des départements visités<sup>28</sup>, afin d'apprécier, avec la collaboration des directions départementales des affaires sanitaires et sociales, la portée de ces assertions.

Dans l'ensemble, l'institution psychiatrique apparaît très peu informée sur le dispositif des U.E.E.R. même lorsqu'elle entretenait déjà des relations avec la P.J.J. La relative nouveauté de ces unités est, sans doute, la principale explication de cette situation. Mais on peut s'en étonner dans la mesure où l'une des priorités affichées de la mission des U.E.E.R. était précisément la restauration sanitaire des jeunes pris en charge.

Cette distance peut également s'expliquer par l'intervention de trois autres facteurs :

\* il ressort des entretiens menés avec les praticiens et les médecins-inspecteurs que la demande de prise en charge de jeunes difficiles, souvent violents et non-volontaires, est surtout perçue comme la volonté de transférer vers les structures sanitaires la responsabilité de mineurs qui ne présentent qu'exceptionnellement une pathologie psychiatrique. De ce point de vue, le mécanisme qui consiste pour une institution à vouloir se décharger du jeune en fin de semaine -qualifié ironiquement par la mission de "syndrome du vendredi soir"- illustre assez bien les incompréhensions mutuelles.

Ainsi, des jeunes peuvent développer des troubles bien réels, prémices d'éventuels désordres psychiques, sans que rien ne permette d'enrayer cette évolution préoccupante. Ils ne relèvent pas de l'hôpital et les CMP ne viennent pas à eux. Il y a là matière à réflexion pour améliorer le système de prise en charge ambulatoire en concertation avec les institutions concernées<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> essentiellement les intersecteurs pédo-psychiatriques

<sup>28</sup> Gironde, Pas de Calais, Nord, Rhône

<sup>29</sup> La circulaire n°70 du 11 décembre 1992 relative aux orientations de la politique de santé mentale en faveur des enfants et des adolescents fixait notamment comme priorité : *"Poursuivre l'amélioration du dispositif public de la sectorisation en psychiatrie infanto-juvénile, pour mettre en oeuvre des actions de prévention primaire, dépister précocement les difficultés psychiques des enfants et adolescents, réaliser des formules d'accueil et soins adaptés, au sein du milieu de vie habituel"*.

\* il s'avère, de surcroît, que la prise en charge des adolescents en situation de crise psychiatrique aiguë, et donc relevant d'une hospitalisation à temps complet, pose un réel problème à l'institution psychiatrique. Entre un secteur de psychiatrie générale en charge d'adultes (et le plus souvent des plus de 16 ans), qui dispose de capacités d'hébergement convenables (lits) mais inappropriées pour des jeunes, et un secteur de pédo-psychiatrie en charge des moins de 16 ans (et le plus souvent des moins de 12 ans), qui n'offre que de très rares capacités d'hospitalisation à temps complet, les possibilités d'hospitalisation d'adolescents sont, de fait, très limitées. Le suivi ambulatoire représente le mode de prise en charge le plus important (91% des cas) et la capacité d'accueil à plein temps dans le domaine infanto-juvénile continue de baisser (2798 prises en charge à temps complet soit 1% du total des prises en charge infanto-juvéniles).

Dans la pratique, les adolescents atteints de troubles psychiatriques sont orientés par les services d'urgence des hôpitaux :

- soit vers les rares unités traitant du suicide des adolescents,
- soit vers le secteur psychiatrique adulte qui, sauf coordination avec les pédopsychiatres, offre une prise en charge inadéquate en raison de l'absence de formation spécifique des personnels, du type d'hébergement offert, et surtout des risques entraînés par la cohabitation avec des cas lourds,
- soit vers des services de pédiatrie qui ne sont pas particulièrement adaptés à ces prises en charge.

\* enfin, si la prévention des troubles psychiatriques chez les adolescents est une des missions reconnues du secteur psychiatrique, il convient, malheureusement, de constater que cette mission n'est que très partiellement remplie. Pour des motifs relevant des difficultés économiques et budgétaires, d'attitudes culturelles anciennes, des cloisonnements induits par le mode de fonctionnement des secteurs, l'institution psychiatrique semble avoir du mal à dépasser la limite de la carte sanitaire pour aller au devant des adolescents potentiellement en difficulté. Dans un rapport remis en 1994, le docteur Cléry-Mélin identifie au premier chef le conservatisme des institutions comme l'un des obstacles freinant le développement des structures alternatives à l'hospitalisation. A cet égard, la confidence d'un chef de service de la région lyonnaise expliquant qu'il venait de fermer une permanence d'écoute dans un établissement scolaire de son secteur en raison des difficultés grandissantes rencontrées par le personnel infirmier pour assumer humainement et psychologiquement la lourdeur des

situations sociales et psychologiques auxquelles il était confronté, apparaît particulièrement éloquente.

En conclusion, l'évolution doit suivre trois directions :

- développer les capacités d'hospitalisation à temps complet des secteurs infanto-juvéniles afin d'offrir une meilleure prise en charge pour les adolescents atteints de psychoses avérées,
- élargir le dispositif d'accueil et d'écoute des adolescents susceptibles de développer une pathologie psychiatrique aux établissements scolaires et sociaux des zones exposées à une délinquance juvénile précoce et récurrente,
- encourager le décloisonnement institutionnel par le développement d'une information ciblée sur les évolutions du dispositif de protection judiciaire de la jeunesse vers les intervenants sanitaires et privés.

## EN FIN D'ANALYSE...

Parce qu'elle renvoie sans doute à la société des adultes le reflet troublant de son propre désarroi, la délinquance des mineurs est un sujet propice à la dramatisation et aux surenchères. C'est pourquoi il convient, en ce domaine plus qu'en tout autre peut-être, de distinguer sans passion le ressenti du réel, et le symptôme de la cause.

### *Dépasser les débats relatifs aux structures d'accueil*

Les débats relatifs au traitement de la délinquance juvénile ont eu tendance, ces dernières années, à se focaliser sur la seule question des structures à mettre en place pour y garder les mineurs délinquants, et en particulier ceux qu'on appelle les "multirécidivistes". Nées de l'affrontement de deux thèses, l'une préconisant la création de centres fermés, l'autre défendant la nécessaire prééminence de l'action éducative, les U.E.E.R. ont fini par illustrer jusqu'à la caricature la superficialité d'un tel débat. Présentées ou perçues comme la solution française au traitement de la délinquance récidivante des mineurs, elles ont attiré les critiques et les oppositions de tous bords, des partisans des solutions d'enfermement, qui y ont vu un avatar de plus du tout éducatif triomphant, comme des partisans des solutions éducatives pures, qui y ont vu une victoire en sous-main des thèses sécuritaires. Les U.E.E.R. ne méritent en vérité ni tant de certitudes ni tant d'opprobre. Elles ne sont qu'une réponse parmi d'autres, de portée limitée, mais offrant des pistes à explorer, trop longtemps oubliées ou délaissées. Mettant en lumière à la fois l'importance primordiale du *continuum* éducatif, et la nécessaire prééminence de l'intensité éducative sur la nature de la structure d'accueil, leur grand mérite est de fournir aux professionnels et aux responsables publics l'occasion de dépasser les querelles stériles qui les divisent, monopolisant à l'envi leurs discours et paralysant leur action : éducation ou répression, adhésion ou contrainte, laxisme judiciaire ou restauration de l'autorité publique.

### *Les formules exclusives conduisent toutes à une impasse*

Il est vrai que l'acuité des phénomènes de récidive chez les mineurs délinquants est aussi inquiétante pour les citoyens qu'elle est déstabilisante pour nos institutions. Ce qu'on appelle "multirécidive" n'est plus seulement la réédition de quelques incartades, mais de plus en plus souvent la commission de délits à répétition, dix, vingt, trente et parfois plus, entraînant autant d'interpellations et autant de mesures judiciaires sans effet apparent. Jusqu'à ce que l'intéressé atteigne ses seize ans ou sa majorité civile, où l'attend la prison. Le parcours de ces jeunes récidivistes est jalonné de mesures éducatives plus ou moins bien ou plus ou

moins vite exécutées, de séjours plus ou moins brefs dans des foyers dont ils finissent très vite par être rejetés, quand ils n'ont pas fugué avant. Face à ces litanies de méfaits, la justice des mineurs dispose d'un arsenal de sanctions somme toute limité, dans lequel elle tend en outre à privilégier, conformément à l'esprit de notre législation pénale en matière de mineurs, les réponses éducatives s'inscrivant dans la durée. Cela ne peut que susciter dans l'opinion publique, comme dans la police, constamment confrontée aux mêmes délinquants, interpellés la veille et le lendemain retrouvés libres, qu'incompréhension et révolte. L'institution judiciaire doit en prendre conscience, sans aucun doute, et faire évoluer ses pratiques afin de rendre ces décisions plus lisibles, plus cohérentes, et ses prises de position mieux inscrites dans les politiques publiques. Mais un juge ne fait qu'appliquer la loi, et pour les mineurs, cette loi dont le socle est plus que cinquantenaire, faut-il le rappeler, donne la priorité à l'éducation sur la seule répression.

Devant ce qui est ressenti, parfois à juste titre, comme une forme d'impuissance, la tentation est évidemment grande, pour beaucoup, de réclamer des formules plus immédiates, auxquelles on prête d'autant plus d'efficacité qu'elles paraissent simples et de bon sens. Il ne faut pas pour autant faire abstraction non seulement des causes sociales profondes de ces formes modernes de délinquance juvénile, mais aussi de ce que le législateur a compris il y a cinquante ans : les mineurs délinquants restent des mineurs, et la société, sans renoncer à la légitime sanction, ne peut y sacrifier l'action éducative sans laquelle l'espoir s'amoindrit d'en faire des adultes normalement insérés dans leur société. A l'inverse, la négation de la sanction, voire même de la contrainte dans la conduite des actions éducatives, telle qu'elle est parfois théorisée par certains courants de pensée, peut avoir des effets tout aussi dévastateurs chez des jeunes à qui n'ont justement jamais été inculquées les notions de règles sociales, d'interdits, de morale civique, sinon sous la forme dévoyée du rapport de forces. L'expérience des U.E.E.R., à cet égard, démontre qu'il est concrètement possible de dépasser le débat sans fin qui continue çà et là à hanter certains professionnels, sur la nécessaire adhésion du jeune délinquant à la mesure éducative qui lui est appliquée par la décision judiciaire.

### *L'ensemble des institutions prises à contre-pied*

Constamment renvoyée à cette question lors de ses trois mois d'enquête, la mission est parvenue à la conviction que les problèmes posés à notre société par l'aggravation et les mutations de la délinquance juvénile ne peuvent trouver leur solution ni dans une approche manichéenne ni dans une réponse uniforme, aussi tentantes soient-elles. La "multirécidive" traduit d'une certaine manière l'impuissance de l'ensemble de nos institutions (Ecole, Police, Justice, Aide sociale, Santé, etc.), dans l'état actuel de leurs pratiques et de notre droit, devant la survenance et le développement, chez un nombre croissant de jeunes, de facteurs

déstructurants les conduisant précocement vers des formes aiguës d'asociabilité. La mission a été frappée de constater combien les U.E.E.R., à travers la façon dont se pose avec elles la question de la cohérence et de la permanence du suivi éducatif, constituaient un révélateur de l'inaptitude actuelle de toutes nos institutions, isolément ou ensemble, à traiter les cas les plus complexes. Toutes semblent prises à contre-pied, dans leur organisation, leurs savoir-faire et leurs pratiques, par l'irruption des formes actuelles de la délinquance juvénile, qui les confrontent à des jeunes sans repères, ni moraux ni sociaux ni civiques.

Les jeunes délinquants d'aujourd'hui, du moins cette minorité d'entre eux qui paraît irrémédiablement rétive aux modes traditionnels de prise en charge, présentent sans doute une différence majeure avec ceux qui sévissaient il y a vingt ou trente ans. Non seulement ils cumulent, depuis leur plus jeune âge souvent, carences affectives, sociales, scolaires, et pour finir psychologiques, mais encore n'ont-ils aucune perspective réelle d'insertion professionnelle. Il y a vingt ans encore, le "redressement" d'un adolescent difficile passait d'abord par la formation et le travail. Il disposait d'un niveau scolaire minimum, et pouvait en quelques jours trouver un emploi qui concourait fortement à sa structuration, à sa valorisation, à son insertion sociale. Que peut-il en être aujourd'hui pour un jeune de seize ans qui a échappé à l'obligation scolaire depuis la classe de sixième, qui ne se rappelle pas avoir vu ses parents travailler, et qui a intégré depuis longtemps l'idée de devoir vivre de revenus parallèles ?

Au cours de ces trois dernières décennies, au moment même où disparaissait pour un nombre croissant de familles, et donc d'enfants, cet élément central de structuration de la personnalité et de socialisation - le travail -, nos institutions, portées par les courants de libéralisation des mœurs et de repli des valeurs collectives au profit des valeurs individuelles, faisaient tomber "leurs murs", se dépouillaient de leurs pratiques à connotation collective ou contraignante (Ecole, Armée, services de santé mentale, etc.), dans lesquelles ne se retrouvaient plus ni les usagers ni les professionnels en quête de reconnaissance et de modernité. Ce faisant, toutes ont eu tendance à calibrer leurs savoir-faire pour le plus grand nombre, à se replier sur leurs spécificités, et à se délester de la part la plus ingrate et la moins valorisée de leur mission : le "collectif" et le "coercitif". D'où leur extrême difficulté à prendre en charge aujourd'hui des jeunes cumulant tellement de carences qu'elles ne savent plus comment les traiter. Et ainsi en vient-on, à grand peine, à inventer des unités renforcées destinées à ces "enfants sauvages", que les institutions appellent les "incasables", et dont l'histoire est celle d'un continuel rejet : de la famille, de l'école, du quartier, des foyers où on les place, et parfois même de la prison.

### *Ni de réponse unique ni d'opérateur unique*

Il ne peut dès lors y avoir ni de réponse unique ni d'opérateur unique. On ne peut exiger des seuls services de la protection judiciaire de la jeunesse qu'ils puissent combler toutes les carences éducatives, voire affectives, créer un lien social là où il n'existe plus, prodiguer les soins qui n'ont jamais été dispensés, donner une formation, trouver un travail, et empêcher les délinquants de récidiver. Et ce d'autant plus que les services de la protection judiciaire de la jeunesse, alors qu'ils se trouvent par vocation en première ligne, apparaissent comme un instrument de faible portée, et aujourd'hui singulièrement affaibli par les querelles idéologiques et les contradictions professionnelles. Le diagnostic qui précède a montré en quoi la direction de la protection judiciaire de la jeunesse devait, de manière impérative et urgente, se transformer : adapter ses pratiques et ses savoir-faire aux nouvelles données de la délinquance juvénile, recentrer ses moyens sur ses missions prioritaires, retrouver en interne une capacité d'animation et de mobilisation de ses ressources humaines.

### *L'affaire de toutes les institutions*

La lutte contre la délinquance des mineurs, particulièrement dans ses formes les plus aiguës, est de toute façon l'affaire de l'ensemble des institutions concernées ; elle appelle de toutes une adaptation de leurs pratiques. Ecole, Police, Justice, services concourant à la protection judiciaire de la jeunesse, services sociaux, services de santé mentale, toutes ont désormais à repousser les frontières routinières de leurs interventions, toutes ont à prendre à leur charge une part croissante de responsabilités, toutes ont le devoir, au-delà des corporatismes et des rivalités de chapelle, d'unir leurs forces et leurs compétences. Malgré les progrès réalisés au cours de ces dernières années, grâce à la politique de la ville notamment, la coordination et la mise en commun des savoir-faire n'est pas encore le fort de nos institutions publiques, dont certaines aiment à cultiver leur indépendance. Ce qui conduit à s'interroger sur l'organisation à mettre sur pied afin d'assurer la coopération de tous les intervenants à la concrétisation des réformes nécessaires, et au fonctionnement des dispositifs nouveaux qu'exige le traitement de la délinquance juvénile.

### *Repousser les frontières de l'éducatif et du carcéral*

Il existe en France un milieu fermé : la prison. Il est toutefois totalement inadapté pour les mineurs. De même que l'éducatif doit accepter de repousser ses frontières vers davantage de contrôle et d'intensité dans la prise en charge, à l'instar des U.E.E.R., de même le carcéral doit repousser les siennes vers davantage d'éducatif et de travail de socialisation. A cet égard, les modalités d'incarcération des mineurs méritent une réforme radicale. Tendre vers un éducatif plus pregnant et une prison plus éducative apparaît aujourd'hui, pour les mineurs les plus ancrés dans la délinquance, comme la meilleure façon de réduire la zone de non réponse entre foyer et prison.

A mesure que s'affirmera ce double mouvement, la notion de "centre fermé", dont la mise en oeuvre resterait d'ailleurs problématique, verra disparaître sa justification. C'est en tout cas le pari que préconise de prendre la mission et qui inspire ses propositions.



### III. PROPOSITIONS

A partir de ce diagnostic et de ces réflexions générales, la mission formule vingt propositions, articulées autour de trois axes prioritaires d'intervention :

- \* Etendre, sous une forme renouvelée, la formule de l'encadrement éducatif renforcé ;
- \* Mieux adapter les dispositifs judiciaires et éducatifs aux formes aiguës de délinquance juvénile ;
- \* Mobiliser l'ensemble des institutions et coordonner leurs interventions.

#### **3.1. Etendre, sous une forme renouvelée, la formule d'un encadrement éducatif renforcé**

La formule des U.E.E.R. a mis en évidence la pertinence de deux paramètres majeurs : **l'intensité et la permanence d'une présence éducative**, qui permettent de dépasser la contradiction traditionnelle de l'action éducative, entre contention et adhésion. Ces caractéristiques ont sans doute constitué, au delà de l'éloignement qui a parfois prévalu et de la qualité inégale des outils pédagogiques qui ont servi de support, les meilleurs atouts d'une "rupture" susceptible de "surprendre" les mineurs et d'amorcer un processus de remise en question des habitudes et modes de vie antérieurs.

Deux autres éléments positifs, dans les cas de figure les plus concluants, méritent d'être notés : la priorité donnée au **projet** et non à l'infrastructure matérielle ; la taille limitée du groupe pris en charge qui a permis une **réelle individualisation** de l'action éducative.

On retiendra, enfin, que la création des U.E.E.R. a été l'occasion de concrétiser des **initiatives innovantes**, dont certaines n'attendaient que les moyens de leur réalisation, et que **la motivation et l'engagement des personnels**, qui ont su privilégier le "**faire avec**" les mineurs, **la polyvalence de certaines équipes et l'implication forte de certains magistrats** ont été des facteurs déterminants de la réussite des expériences les plus heureuses.

***Proposition n°1 : développer des unités d'action éducative intensive***

Sous réserve des observations déjà formulées, notamment en matière de coûts, **la mission estime qu'il faut développer et valoriser les formules de prise en charge à encadrement éducatif renforcé**, à partir des principes les plus porteurs des U.E.E.R. : intensité et permanence de la prise en charge éducative, création des conditions d'une rupture avec les conditions de vie antérieure, réintroduction de la dimension contraignante dans le processus éducatif, individualisation soutenue de l'action éducative, primauté du projet sur la structure.

Ces nouvelles unités, rebaptisées "unités d'action éducative intensive" afin de bien marquer le caractère primordial du projet et sa nécessaire adaptabilité au profil du mineur, devraient répondre à des conditions de conception et de mise en oeuvre dont les propositions 2 à 8 fixent le cadre.

***Proposition n°2 : définir pour ces unités des termes de référence offrant davantage de souplesse et davantage d'exigence***

Définis au niveau de l'administration centrale, les **termes de référence** de ces unités d'action éducative intensive devraient répondre à la fois à une plus grande souplesse et à une plus grande exigence :

- une plus grande souplesse, en ne limitant pas aux seuls éducateurs la composition des équipes, en rendant possible la réalisation de projets ne reposant pas exclusivement sur une prise en charge par sessions de trois mois, en rendant possible plusieurs séjours dans une même formule ou successivement dans plusieurs autres, en fonction de la complémentarité des projets éducatifs et de l'évolution du mineur concerné ;
- une plus grande exigence quant aux critères de validation des projets, quant à la qualité, la motivation et l'expérience des personnels, quant aux modalités de recours à un psychologue, à un psychiatre ou à une prestation scolaire, quant à l'insertion dans le dispositif éducatif et judiciaire existant, quant à la maîtrise des coûts.

Certaines expériences ont été conduites dans des conditions trop coûteuses. Il convient en conséquence de mieux cadrer les projets :

- en proscrivant tout projet exorbitant qui entraînerait des dépenses somptuaires alors que des outils pédagogiques plus modestes et moins onéreux pourraient, avec la même pertinence, servir de support à l'action éducative recherchée,
- en favorisant les synergies de moyens,
- en limitant les investissements, notamment dans le domaine des acquisitions immobilières.

Par ailleurs, une analyse budgétaire et financière portant sur l'ensemble des UEER est nécessaire, et devrait être conduite dès que les comptes administratifs seront produits.

***Proposition n°3 : favoriser la pluridisciplinarité des équipes***

La constitution des équipes doit tenir compte de la multiplicité des difficultés rencontrées par les jeunes pris en charge. C'est pourquoi il convient de favoriser leur **pluridisciplinarité** tant en termes de catégories de personnels éducatifs (éducateurs, professeurs techniques, agents techniques d'éducation, moniteurs-éducateurs), qu'en termes de compétences (éducatives, médicales, scolaires, sportives...). Un équilibre est à rechercher quant à l'âge, au sexe et à l'expérience de ces personnels qui, sur la base du volontariat, pourraient provenir de divers secteurs (PJJ, secteur associatif, aide sociale à l'enfance, agents contractuels).

***Proposition n°4 : fournir aux équipes d'encadrement une formation et un soutien adaptés***

Les U.E.E.R. ont pâti de l'absence de préparation des équipes avant leur ouverture.

Les équipes d'encadrement doivent bénéficier d'une adaptation à l'emploi de plusieurs jours, mettant l'accent sur la gestion des situations de crise, la prise en charge en continu et le travail en réseau. Cela suppose des orientations précises dans les termes de référence, le recours à des collaborateurs extérieurs -grâce à des contrats, vacations, voire détachements...

Afin de prévenir l'usure des équipes, résultant de la proximité et de l'intensité de la relation éducative, afin aussi de leur apporter une certaine capacité de recul, il faut mettre en place des procédures de soutien, au moment des crises, et de supervision, pour la révision des projets pédagogiques, procédures dans lesquelles le recours au psychologue s'impose.

***Proposition n°5 : favoriser la rotation des équipes***

Dans le même esprit, il conviendrait de prévoir des formules de **rotation des équipes d'encadrement**, de façon à faciliter leur ressourcement entre les sessions et à leur permettre, après évaluation, de préparer la session suivante. Autre avantage, celui d'une meilleure utilisation des équipements.

***Proposition n°6 : préciser les conditions du prononcé de placement***

La décision de placer un mineur relève bien entendu de la compétence des magistrats de la jeunesse, juges des enfants et juges d'instruction habilités en matière de mineurs.

La mission a constaté que, dans plusieurs cas, le degré d'implication du magistrat avait été déterminant pour l'amélioration du comportement du jeune pendant son séjour à l'U.E.E.R., et ce, à deux moments :

- lors de l'audience de placement, en présence, notamment, de l'éducateur du milieu ouvert et d'un représentant de l'U.E.E.R., le placement étant parfois formalisé par un "contrat" écrit,
- pendant le séjour, le magistrat intervenant pour rappeler au mineur, en cas de difficulté avec l'équipe éducative, les termes de ce contrat.

Pour encourager toutes les pratiques qui contribuent à clarifier les rôles et les responsabilités de chacun, elle propose que soit inscrite dans les textes l'obligation pour le magistrat ordonnant le placement dans une structure à encadrement éducatif renforcé de notifier sa décision au mineur et à sa famille, en présence des adultes responsables de son suivi et de l'exécution de la mesure.

### ***Proposition n°7 : améliorer les procédures d'admission***

Partant du constat qui a été fait (admissions à contretemps des dates de sessions, placements imposés dans l'urgence, regroupement inopportun de certains mineurs dans une même structure, refus d'admission parfois abusifs), la mission estime qu'il y a lieu de définir préalablement, dans le cadre des différents projets éducatifs (fonctionnement en session ou en continu), les principes d'une **procédure d'admission** souple, rapide et rigoureuse. Les magistrats devraient être étroitement associés à la définition de ces procédures.

La réflexion doit notamment porter sur le problème de la mixité du groupe de mineurs pris en charge, sur leur provenance géographique, sur la compatibilité de leurs problématiques et de leurs profils respectifs.

### ***Proposition n°8 : concevoir des unités différentes selon les âges***

Les problématiques et les approches éducatives ne se conçoivent pas dans les mêmes termes pour les mineurs les plus jeunes et pour ceux qui ont plus de seize ans.

Des prises en charges spécifiques doivent être conçues, afin de mieux prendre en compte cette différenciation.

## **3.2. Adapter les réponses judiciaires et éducatives aux cas les plus difficiles**

Les inspections générales ne se sont pas penchées sur l'ensemble des problèmes posés par le traitement judiciaire de la délinquance juvénile dont l'étude a été confiée, dans le cadre des activités du Conseil de sécurité intérieure, à deux parlementaires en mission. Elle en a toutefois retenu les aspects qui lui paraissaient étroitement liés au champ de son étude.

Elle a par ailleurs pris en compte l'existence de deux groupes de travail, l'un, coordonné par l'inspection générale des services judiciaires, chargé d'élaborer des propositions relatives aux missions d'administration, de représentation, d'animation et d'évaluation susceptibles d'être confiées à certains magistrats, l'autre, constitué au sein de la D.P.J.J., chargé, dans une perspective d'harmonisation des pratiques, d'établir un guide méthodologique de gestion des cabinets des juges des enfants.

Elle a toutefois estimé que certaines mesures, visant à mieux adapter les réponses judiciaires à la réalité de la délinquance juvénile, notamment dans ses formes les plus aiguës, pouvaient d'ores et déjà être envisagées dans deux directions :

- une réponse plus lisible et systématique aux actes de délinquance commis par les mineurs, mais qui préserve leur personne et leurs droits,
- un suivi plus cohérent et plus proche des mineurs les plus ancrés dans la délinquance,

***Proposition n°9 : assurer une réponse judiciaire systématique et rapide***

L'une des propositions déjà formulées, en mars 1995, par l'IGAS et l'IGSJ, et visant à *"mieux répondre à la délinquance des mineurs<sup>30</sup>"*, garde toute sa pertinence :

*"Les affaires pénales doivent être traitées par les juges des enfants dans des délais utiles, au même titre que celles relatives à l'assistance éducative. Doivent être simultanément développées les réponses telles que le traitement en temps réel par les parquets, les classements sous condition, la médiation-réparation, les convocations par OPJ qui impliquent une entente entre les parquets et les juges des enfants (loi du 8 février 1995), les procédures de défèrement-avertissement pour un premier délit... Cette variété d'outils et de procédures à disposition du parquet lui permet de jouer un rôle de filtre et d'orientation des procédures suivant la situation particulière de chaque mineur, après, si nécessaire, une enquête rapide réalisée par le service éducatif auprès du tribunal (SEAT)" (proposition n°6).*

De nombreux interlocuteurs de la mission ont souligné que l'absence de réponse judiciaire, significative et suffisamment lisible dès les premiers délits commis par les mineurs, leur paraissait contribuer au développement d'un "sentiment d'impunité" chez ces jeunes, qui les conforte dans une attitude de toute puissance. Par un développement de procédures originales, certains parquets ont déjà choisi de donner suite à tous les actes de délinquance faisant l'objet d'une procédure. Ces pratiques, dont l'efficacité est encore difficile à mesurer, présentent au moins l'avantage de signifier rapidement au mineur les limites à ne pas franchir et sont, pour certains, dissuasives.

---

<sup>30</sup> rapport sur la protection de l'enfance, déjà cité

Le développement des réponses judiciaires à la délinquance juvénile ne doit pas tendre à banaliser l'intervention du juge des enfants. Au contraire, le rôle du parquet en amont doit réserver la saisine du siège aux situations qui, par l'importance des conflits qu'elles révèlent ou la gravité de l'acte commis, requièrent la mise en oeuvre de mesures particulières relevant de la compétence du juge.

Il va de soi que la mise en oeuvre souhaitable de réponses judiciaires diversifiées, progressives, lisibles et immédiates, ne doit pas non plus nuire, ni au principe du contradictoire qui fonde toute intervention judiciaire, ni à la spécialisation que requiert le traitement de la délinquance des jeunes. Il convient de préserver, notamment, "l'espace et le temps de parole" du mineur qui, seuls, permettent une approche de sa personne et non uniquement de l'acte qu'il a commis.

Mais, partant du principe qu'un traitement judicieux de la primo délinquance peut aussi contribuer à la lutte contre la réitération et la récidive, la mission interministérielle estime que la systématisation des réponses judiciaires aux actes de délinquance commis par les mineurs doit être envisagée comme une **priorité de politique pénale et être étendue à l'ensemble du territoire par voie de circulaire ministérielle.**

***Proposition n°10 : évaluer l'application des dispositions de la loi du 1er juillet 1996 relatives aux procédures de comparution à délai rapproché devant le juge des enfants***

Les récentes modifications de l'ordonnance du 2 février 1945 (articles 8-1 à 8-3) relative à l'enfance délinquante visaient à réduire les délais entre la commission de l'infraction et la comparution devant le juge et le tribunal pour enfants. Il paraît nécessaire à la mission qu'un bilan soit fait de cette réforme et qu'une évaluation de l'application de ces dispositions soit entreprise au cours de l'année 1998. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le cadre d'une évaluation plus globale des procédures de traitement en temps réel.

***Proposition n°11 : favoriser, par la mise en place d'outils statistiques pertinents et cohérents, une meilleure connaissance des populations concernées par la délinquance juvénile et des actions conduites***

L'approche superficielle que la mission a pu faire des instruments statistiques disponibles pour mesurer et analyser la délinquance des mineurs (cf note annexe) lui a permis d'observer qu'il n'existait pas, à l'heure actuelle, d'évaluation fiable et concordante du nombre des auteurs ni de la nature des actes délictueux.

Au niveau local, les plans départementaux de sécurité, voire les contrats locaux de sécurité, pourraient constituer des cadres adéquats pour entreprendre localement cette analyse à partir de laquelle pourraient être définies des mesures opérationnelles. La mission préconise que soit recommandée, dans ce cadre, une approche spécifique de la délinquance des mineurs par la détermination, notamment, d'indicateurs objectifs et partagés.

Au niveau national, la mission a noté les efforts du ministère de la justice pour élaborer des outils statistiques permettant de mieux connaître l'activité des parquets et des juridictions pour mineurs et de favoriser ainsi l'analyse de leurs orientations et actions (cf note annexe). Tout en souhaitant que ces outils contribuent aussi à une meilleure définition des populations prises en charge, elle estime que les services du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur devraient se rapprocher pour améliorer la cohérence des instruments de mesure dont chacun d'eux dispose.

***Proposition n°12 : instituer des commissions d'observation des cas complexes***

Au cours de ses investigations, la mission a observé que chacune des institutions intervenantes identifiait généralement assez bien les mineurs multidélinquants (souvent désignés comme étant "le noyau dur" de la délinquance) sans pour autant que les renseignements et les mesures les concernant soient mis en commun, ce qui nuit à la cohérence du suivi de ces jeunes auxquels sont principalement destinées les formules de prise en charge éducative intensive.

Afin de remédier à cette situation, elle propose la mise en place, dans chaque ressort de tribunal pour enfants, d'une **commission d'observation des cas complexes** qui aurait principalement pour mission de repérer les mineurs présentant les situations les plus difficiles au regard de la paix publique et de veiller à la mise en commun des informations et à la cohérence des actions les concernant.

Placée sous l'autorité du procureur de la République et dans le respect des règles protectrices de la liberté individuelle, cette commission réunirait notamment des représentants des services de sécurité et de la protection judiciaire de la jeunesse. Lorsque le dispositif coïncide avec le département, cette commission pourrait être une émanation du conseil départemental de sécurité.



***Proposition n°13 : définir pour les cas complexes un programme individualisé de suivi éducatif***

Les cas complexes ainsi recensés (proposition n°12) doivent bénéficier d'un suivi individualisé systématique et d'une prise en charge intensive à toutes les étapes de leur itinéraire. Cela suppose, dans le cadre du tutorat judiciaire et éducatif ou non (voir proposition n°15), la désignation par le juge d'un "référént", et la mobilisation éventuelle, en cas de besoin, des moyens humains permettant une prise en charge permanente et intensive de ces mineurs, quel que soit le milieu où ils évoluent.

***Proposition n°14 : établir un plan d'accompagnement des programmes individualisés***

Dans un délai rapproché, chaque directeur régional de la P.J.J. devrait établir, en liaison avec les chefs de cour, un plan d'accompagnement des programmes individualisés comportant :

- un recensement des services et structures disponibles, tant au sein du secteur public que du secteur habilité et de l'ASE,
- une estimation des besoins insatisfaits.

Il s'agit de disposer à terme, dans chaque région, de toute la gamme des outils nécessaires à une prise en charge intensive et continue (accueil d'urgence, service d'investigation, hébergement collectif, hébergement individualisé, lieu de vie, activité d'insertion...).

***Proposition n°15 : instaurer une mesure de "tutorat judiciaire et éducatif"***

Partant du constat que les rigidités actuelles des mesures ordonnées dans le cadre de l'ordonnance de 45 n'offrent pas toujours la souplesse nécessaire pour assurer un suivi continu et cohérent d'un mineur, la mission propose que soit instituée une mesure du type "**tutorat judiciaire et éducatif**", destinée à donner au mineur un **éducateur référent unique**, quels que soient les aléas de son parcours, au moins jusqu'à l'âge de 18 ans, et à atténuer ainsi l'inconvénient des prises en charge et des placements successifs.

Ordonnée, en matière correctionnelle, en cas de réitération ou de récidive, ou en matière criminelle, dès la mise en examen par le juge, cette mesure pourrait être confirmée par le tribunal pour enfants ou la cour d'assises des mineurs.

Cette mesure pourrait utilement combiner les avantages de la liberté surveillée, visée aux articles 8 et 19 de l'ordonnance du 2 février 1945, et ceux de la mise sous protection judiciaire, visée à l'article 16 bis de la même ordonnance. Le juge des enfants pourrait, à tout moment, jusqu'à l'expiration du délai de la mesure, en prescrire, en modifier ou en supprimer les modalités d'exécution en fonction de l'évolution du mineur, sur la base des rapports périodiques transmis par l'éducateur référent. La mesure de tutorat devrait, en outre, être notifiée en audience, en présence notamment de l'éducateur référent.

La fonction de "tuteur éducatif et judiciaire" pourrait être assurée non seulement par des éducateurs professionnels mais aussi par toute personne qualifiée inscrite sur une liste d'aptitude (par exemple, liste arrêtée par le procureur de la République après avis des juges des enfants ou par le premier président après avis du procureur général sur proposition des tribunaux pour enfants du ressort...)

***Proposition n°16 : renforcer la spécialisation de certains magistrats en direction des mineurs les plus délinquants***

Comme il a déjà été indiqué, les juges des enfants doivent être en mesure de s'impliquer davantage dans le suivi des mineurs qui leur sont confiés et notamment de ceux repérés comme devant relever d'un suivi éducatif intensif. La mission recommande que certains magistrats de la jeunesse soient spécialisés dans ce suivi, selon des procédures à préciser, et voient leurs moyens accrus pour les adapter à ces missions particulières.

***Proposition n°17 : redéfinir les missions des services gérés en propre par la D.P.J.J.***

Des mesures spécifiques pour mieux adapter les réponses éducatives sont nécessaires.

En effet, le constat a montré en quoi les U.E.E.R. constituent un révélateur de la crise de confiance que traverse la P.J.J. Disposant d'une force d'intervention limitée, mais déployant son action sur tous les fronts de l'éducatif en direction de la jeunesse en danger et délinquante (services d'appui auprès des tribunaux, milieu ouvert, hébergement sous toutes ses formes), la D.P.J.J. ne peut répondre de manière satisfaisante à chacune de ces missions. Le nombre des mesures mises en attente par les services de milieu ouvert augmente (3672 au 1<sup>er</sup> novembre 1996), l'hébergement souffre d'une désaffection croissante, et le secteur public ne se révèle pas, en fin de compte, plus apte que le secteur associatif à prendre en charge les cas les plus lourds.

La mission n'a analysé le fonctionnement de la P.J.J. qu'au travers des U.E.E.R., et, dans une moindre mesure, de l'hébergement. Des constats qu'elle a pu faire à cette occasion, elle a tiré la conviction qu'une clarification des missions de la D.P.J.J. s'impose.

Conservant son angle d'analyse - les modalités de prise en charge des mineurs délinquants les plus déstructurés -, la mission recommande que les services gérés en propre par la D.P.J.J. se concentrent sur trois priorités :

- le service auprès des tribunaux, qui fait partie intégrante de la justice des mineurs et qui implique de ce fait des liens fonctionnels étroits avec les magistrats ;
- la prise en charge des mineurs les plus difficiles, qui relève par essence du service public, sans que cette fonction soit exclusive ;
- la constance et la cohérence du suivi éducatif, qui suppose de traiter en priorité les fonctions d'accueil d'urgence, de "diagnostic-observation-orientation".

Dans cette perspective, la fonction d'hébergement par la P.J.J. devrait se concentrer sur les cas les plus difficiles, les autres étant délégués au secteur habilité.

***Proposition n°18 : rendre plus souples les conditions d'affectation des personnels et donner aux directions territoriales des marges de manoeuvre nouvelles***

Chargés respectivement, par le décret n° 8842 du 14 janvier 1988, "d'appliquer" et de "mettre en oeuvre" la "politique nationale de prise en charge de la jeunesse délinquante et en danger", de "répartir" et de "gérer les moyens en personnel et équipements", directeurs régionaux et directeurs départementaux ne disposent en réalité que d'une faible marge de manoeuvre pour gérer les services placés sous leur autorité.

Dans le droit fil des propositions déjà formulées par l'IGAS et l'IGSJ en mars 1995 :

*"Les moyens de la P.J.J. devraient pouvoir être utilisés de façon plus souple au niveau départemental afin d'assurer une meilleure adaptation aux besoins. La mobilité de certains personnels affectés dans différents services -parfois très inégalement chargés- d'un même département pourrait être facilitée par un système permettant de nommer des éducateurs au siège de la direction régionale ou départementale, avec affectation temporaire selon les besoins, intégrant des garanties statutaires et indemnitaires telles que celles prévues pour les magistrats et greffiers placés près les cours d'appel (proposition n°7)".*

Il apparaît essentiel, pour dynamiser la gestion des ressources humaines et garantir l'adéquation des affectations au profil des postes, de ne plus retarder la modification des mécanismes d'affectation des personnels.

Quatre voies doivent être privilégiées :

- constituer, au sein des directions régionales et des directions départementales les plus importantes, une équipe d'intervention rapide, composée d'éducateurs et d'agents techniques appelés à assurer des remplacements ou à renforcer ponctuellement des équipes en difficulté, en milieu ouvert comme en hébergement. Les dix postes budgétaires d'éducateurs remplaçants actuellement affectés dans les directions régionales sont nettement insuffisants à cet égard ;

- augmenter le nombre des postes dits "à profil", qui relèvent d'une procédure d'affectation particulière échappant au seul critère de l'ancienneté. Il conviendrait d'en élargir la liste -aujourd'hui limitée à ceux de directeur départemental, de membre d'une équipe U.E.E.R. ou aux DOM-TOM-, en l'étendant à d'autres fonctions sensibles, telles que celles de directeur de C.A.E. et de chef de service éducatif ;

- donner une réelle responsabilité fonctionnelle aux chefs de service éducatif. Dans un mouvement contraire aux exigences du management et au principe d'autorité, la fonction de chef de service éducatif a été vidée de son sens. Pour animer les équipes et les projets éducatifs, il est indispensable que l'encadrement puisse s'appuyer sur des chefs de service, disposant non seulement d'un grade, mais d'une autorité fonctionnelle sur leurs équipes;

- modifier les règles d'affectation des personnels, de manière à les rattacher non plus à un service particulier, mais à une direction départementale ou à un C.A.E. -en fonction de l'importance de ce dernier-, ce qui permettrait ainsi d'employer indifféremment, selon les besoins, en hébergement ou en milieu ouvert, les personnels affectés.

***Proposition n°19 : harmoniser les formations et diplômes de la D.P.J.J. et leur équivalents de droit commun***

Le constat a montré en quoi le maintien d'une formation initiale et d'un concours spécifiques risquait d'être un handicap pour la D.P.J.J. La mission estime qu'il est opportun d'engager une évolution conduisant la P.J.J. à rejoindre le droit commun.

Plutôt que de dispenser une formation coûteuse de deux années que la part de ses interventions en gestion directe justifie peu, la D.P.J.J. pourrait, à terme, recruter ses éducateurs parmi les titulaires du diplôme d'Etat, quitte à les faire bénéficier, après concours, d'une formation complémentaire de préparation à leur emploi.

### **3.3. Mobiliser l'ensemble des institutions et coordonner leurs interventions**

#### ***Proposition n°20 : créer une agence de prévention de la délinquance juvénile***

Aucune politique ne saurait apporter de réponse durable et satisfaisante à la délinquance des mineurs si elle ne repose sur une mise en oeuvre étroitement concertée de tous les moyens d'action disponibles : action policière efficace, traitement judiciaire adapté, protection judiciaire modernisée et mobilisée...

Un organe de coordination pourrait favoriser le nécessaire rapprochement des institutions. La mission a pensé à une formule d'"agence de prévention de la délinquance juvénile".

Une telle agence recevrait pour mission dans le respect du principe de subsidiarité à l'égard des institutions existantes :

- \* de stimuler les initiatives et les innovations
  - en répertoriant et renvoyant les expériences
  - en subventionnant des équipements ou des projets.
- \* de coordonner les actions
  - en favorisant l'établissement de programmes d'action éducative
- \* de contrôler et évaluer les projets...
- \* d'intervenir directement en cas de carence ou de besoin manifestes.

Les organes dirigeants devraient être constitués de façon tripartite :

- par des représentants des principales administrations concernées
- des représentants des collectivités locales
- des représentants du monde associatif.

La forme juridique du groupement d'intérêt public pourrait être appropriée en ce qu'elle prévoit la co-responsabilité de partenaires publics et privés dans un régime qui reste un régime de droit public.

Un fonds d'intervention permettrait à l'agence d'appuyer ses interventions.

Les avantages d'une création de cet ordre paraissent importants :

- elle n'attente aux prérogatives d'aucune des institutions existantes. Elle n'en désavoue aucune. Elle n'empêche aucune évolution ;
- elle peut en revanche contourner les obstacles structurels quand ils existent et laisser sa chance aux innovations ;
- elle est d'un coût mesuré et maîtrisable car elle n'entraîne a priori aucune création de postes, mais seulement la mise en place de crédits d'intervention ;
- elle habitue à travailler étroitement ensemble des services qui s'affirment souvent "en individuel" et les entraîne à prendre en considération la logique de l'autre ;
- elle amène dans cette collaboration des partenaires extérieurs à l'administration - collectivités locales et monde associatif - qui sont devenus les financeurs et les intervenants majeurs dans ce champs social.
- elle permet la constitution, à court terme, d'un centre de ressources, puis d'études, voire de recherche qui peut pallier les lacunes encore constatées dans ce domaine.
- elle peut, à la demande des pouvoirs publics, mener des actions de sensibilisation ou de prévention primaire à l'égard des jeunes et de leurs familles, ce qu'aucune structure actuelle ne semble en mesure de faire seule.

## CONCLUSION

L'U.E.E.R., avec toutes ses insuffisances, constitue donc, aux yeux de la mission, une formule à ne pas refuser. Mieux définie, mieux insérée dans un programme plus cohérent, elle peut offrir au magistrat un instrument d'action supplémentaire et au jeune une dernière opportunité de changement.

Pour conduire toutefois une réforme qui dépasserait la simple expérimentation, il conviendrait de veiller tout particulièrement à la façon d'y impliquer les professionnels. Il est clair qu'on ne pourrait se satisfaire d'une situation de collaboration conditionnelle à un service public où le "terrain" jugerait de l'opportunité de mettre en oeuvre ou non la décision ministérielle.

Un autre grand partenaire devrait être, cette fois, étroitement associé, si l'on veut donner à la démarche ampleur et cohérence : le Département, chargé par la Loi de la prévention et maître des moyens les plus importants pour la protection de l'enfance. Toutes les formules de convention sont à cet égard envisageables et souhaitables.

L'expression de "dernière chance" souvent utilisée par les interlocuteurs de la mission pour qualifier le placement en U.E.E.R. pourrait être également appliquée, *mutatis mutandis*, au système administratif de la protection judiciaire de la jeunesse, placé devant le défi que constitue la prise en charge de ces mineurs. S'il ne parvenait pas à le relever, une autre organisation serait à mettre en place.

De son côté, la justice des mineurs est sans doute à un carrefour. La primauté légitime accordée à la préoccupation éducative ne doit pas amoindrir la force de la sanction et de son apport en termes de dissuasion et de réparation. Tout doit être mis en oeuvre pour éviter l'absence de réponse ou la non exécution de la décision du juge.

Les administrations placées "en amont" doivent également développer et associer leurs efforts pour éviter aux adolescents l'engrenage de la délinquance. La protection civile, en matière d'incendie, connaît bien la technique de l'intervention prioritaire sur le "départ de feu". La métaphore est applicable aux diverses "incivilités" et délits mineurs. Il ne faut pas les laisser se propager si l'on veut avoir une chance de les maîtriser.

Entre prévention et répression, entre éducation et contrainte, il existe à l'évidence un espace pour la dissuasion que les actions publiques devraient davantage investir. Les notions de sanction, de responsabilité, pour le mineur comme pour sa famille, sont, de ce point de vue, des notions à réaffirmer.