

Syndicat National des Personnels de l'Education et du Social

Protection Judiciaire de la Jeunesse

Fédération Syndicale Unitaire

Secrétariat National : 54, Rue de l'Arbre Sec – 75001 Paris

Tél : 01 42 60 11 49 - Fax : 01 40 20 91 62

site : www.snpespjj-fsu.org Mél : snpes.pjj.fsu@wanadoo.fr



Paris, le 21 octobre 2014

Note d'orientation de la Protection Judiciaire de la Jeunesse *Des avancées mais beaucoup d'impasses !*

Un contexte général qui hypothèque la concrétisation des principes énoncés...

Deux ans après la nomination de Catherine Sultan à la direction de la PJJ, la note d'orientation a été votée au Comité Technique Central de la PJJ du 26 Septembre 2014.

Les trois organisations représentées au CTC se sont abstenues. En ce qui concerne le SNPES-PJJ/FSU, notre abstention signifie que si nous approuvons les principes énoncés sur la justice des mineurs et la mission éducative de la PJJ après des années d'attaques profondes de ces principes, elle est aussi une mise en garde sur l'absence de garanties permettant aux nouvelles orientations de se déployer pleinement.

Cette note s'appuie sur les résultats d'un diagnostic partagé, relayé de façon inégale suivant les DIR et les DT, sur des éléments d'un diagnostic interne (rapports d'audit...), des consultations avec les partenaires, sur le rapport du sénateur Michel et des échanges avec les organisations syndicales. Elle a fait l'objet de discussions et d'arbitrages en Collège de Direction Nationale auquel les DIR participent.

En ce qui concerne le SNPES-PJJ/FSU, nous avons rencontré une fois la direction de la PJJ sur ce sujet et un CTC a été consacré à un premier échange sur la base d'un projet écrit. Nous avons alors soutenu que chaque thématique (milieu ouvert, hébergement, insertion, normes etc...) devait faire l'objet de discussions approfondies et aboutir à la rédaction de nouvelles circulaires, appelées dorénavant notes, au lieu de fiches techniques comme cela était prévu au départ. La direction de la PJJ a pris en compte en partie notre exigence puisqu'elle a proposé un plan de travail pour les deux années à venir. Plan de travail sur lequel nous nous sommes malgré tout abstenus également, en cohérence avec notre positionnement général sur la note d'orientation.

Depuis le changement de direction à la PJJ, nous avons saisi toutes les occasions, tant au niveau national que local, pour porter nos positionnements sur l'état de la PJJ ainsi que nos propositions. A cet égard, dès la nomination de la nouvelle directrice, nous avons exprimé sans relâche la nécessité de prendre des mesures d'urgence, sans attendre la note d'orientation. **Nous pensions qu'après des années de**

destruction des capacités d'intervention des services, la direction de la PJJ devait envoyer des signes indiquant qu'elle prenait la mesure d'une situation très dégradée en arrêtant des décisions immédiates pour améliorer les conditions de travail et d'exercice des missions en milieu ouvert, en hébergement comme en insertion. La direction a choisi de prendre le temps de sa propre expertise, au risque de rendre les personnels dubitatifs sur ses prises de position générales concernant la justice des mineurs et les pratiques des professionnels. En effet, alors que ces positions vont plutôt dans le bon sens, comment les personnels seraient-ils en mesure de reprendre espoir, dans le cadre d'un quotidien de travail où leurs conditions de travail restent souvent très difficiles et l'exercice de leurs missions enserrées par les notes et cahiers des charges héritées des orientations antérieures ? Comment les personnels ne pourraient-ils pas être perplexes alors que le contexte général dans lequel évolue la PJJ est quasiment identique à celui des années précédentes ?

Ainsi, les moyens matériels et humains octroyés à la PJJ ne sont pas en mesure de compenser les destructions de ces dernières années et les services restent soumis à la pression du chiffre et au chantage à l'activité pour conserver leurs moyens. L'évaluation de l'action des professionnels reste dominée par le critère du quantitatif conduisant à produire des cadres normatifs où disparaît la dimension de l'humain. Cette dimension est pourtant à préserver du côté des publics pris en charge comme de celui des professionnels.

Par ailleurs, jusqu'à aujourd'hui, le droit des mineurs reste inchangé, la réforme attendue de l'ordonnance de 45 n'est toujours pas réalisée alors que les dispositifs sécuritaires imposés depuis une décennie affectent profondément les conditions d'exercice des missions et la qualité des prises en charge.

Enfin, les conditions de travail et d'exercice des missions sont aggravées par un management où la défiance vis-à-vis des personnels et des équipes, leur déresponsabilisation, les contrôles tatillons sont toujours à l'œuvre. **Tout se passe comme si le changement que la direction de la PJJ dit vouloir impulser ne parvenait pas à passer le mur des niveaux hiérarchiques intermédiaires (DIR et DT) tant ces derniers ont appliqué à la lettre l'avalanche de réformes structurelles et législatives que nous avons connues dans la période précédente, dans un climat de mise au pas des personnels.**

Cela pèse d'autant plus dans le quotidien de travail des personnels que la situation des familles et des mineurs est aujourd'hui aggravée par une crise économique qui génère toujours plus d'exclusion, de pauvreté et d'angoisse parmi les plus fragilisés. Des personnels dévalorisés, parfois maltraités ne peuvent faire face dans la sérénité et avec professionnalisme à des situations aussi dégradées.

La PJJ avait besoin d'une politique qui rompe concrètement avec celle menée précédemment. **Or, la note d'orientation constitue un vrai changement dans ce qui est énoncé et dont témoigne principalement le préambule. Cependant, celle-ci risque de ne pas pouvoir se traduire dans les faits tant reste pesant le contexte général. Les restrictions budgétaires, une législation pour l'heure inchangée et auxquelles vient s'ajouter le décalage patent entre la posture de la direction de la PJJ et celle des échelons hiérarchiques intermédiaires, participent de ce contexte.**

Des constats justes...

La continuité des parcours constitue l'axe prioritaire défini dans la note d'orientation. Celle-ci fait d'ailleurs référence à la circulaire d'orientation de 1999 de Sylvie Perdriolle, alors directrice de la PJJ et qui mentionnait déjà l'importance du « fil rouge » incarné par le milieu ouvert.

Le SNPES-PJJ/FSU considère qu'il est important de remettre cette notion au centre de l'action des professionnels de la PJJ. D'ailleurs, ce n'est pas tant la continuité des parcours des mineurs qui, par définition sont faits de ruptures et qu'il faudrait garantir mais la continuité des suivis. En effet, l'accompagnement dans la continuité d'adolescents aux histoires de vie morcelées et dont le parcours

institutionnel répète trop souvent les ruptures qu'ils ont vécues, est un des fondamentaux de l'action éducative. A ce titre, la note d'orientation paraît reprendre une évidence. Or, entre la circulaire de 1999 et aujourd'hui, ce principe a été profondément attaqué par les politiques sécuritaires de la décennie écoulée ainsi que par les orientations prises par la DPJJ dans le cadre des différents Projets Stratégiques Nationaux. Parallèlement, le recentrage au pénal décidé par la DPJJ en 2008 pour traduire dans les orientations de la PJJ le durcissement de la législation des mineurs, devenant de plus en plus centrée sur la réponse à l'acte, a conduit à abandonner les prises en charge au civil et les PJM. Cette décision a renforcé considérablement les ruptures dans le suivi des mineurs et dans leur parcours.

La note d'orientation fait ce constat, de façon convergente avec ce que nous dénonçons depuis longtemps, et propose de considérer le Milieu Ouvert comme socle de l'intervention éducative.

...mais des empêchements majeurs existent pour rendre effectives les nouvelles orientations.

Une réforme de l'ordonnance de 45 tardant à se concrétiser et une réintroduction du civil à la marge sont des obstacles au travail sur la durée et sur la globalité des situations en milieu ouvert :

Si le suivi en milieu ouvert est le plus à même de garantir la continuité éducative puisqu'il accompagne les différents moments du parcours des mineurs, peut-il en l'état, en être le principal garant ? En effet, le contenu du travail en Milieu Ouvert a été bouleversé toutes ces dernières années pour s'apparenter souvent à un travail de CIP sur le versant mineur. Depuis 2002, les réformes législatives ont tendu à transformer la PJJ en une administration de gestion des peines. C'est pourquoi, la réforme de l'ordonnance de 45 devra inverser cette logique.

La DPJJ s'est certes, prononcée pour que la réforme de l'ordonnance de 45 ait lieu mais pour le SNPES-PJJ/FSU, celle-ci devra comporter, outre la suppression emblématique des TCM, la suppression des procédures judiciaires à délai rapproché et les présentations immédiates tant celles-ci ont conduit à rétrécir toujours plus le temps nécessaire pour le jeune comme pour l'action éducative. Les procédures rapides de jugement, le raccourcissement des suivis, l'empilement de mesures pour un même jeune et en lien, la multiplication des audiences judiciaires, ont largement contribué à segmenter les réponses apportées aux mineurs et à morceler le temps de l'action éducative. Les professionnels sont noyés dans les écrits, et focalisés sur la production de notes de situation au détriment d'une action porteuse de sens pour les mineurs.

Par ailleurs, si nous nous félicitons de la réintroduction d'une part de civil qui invalide le dogme du 100% pénal, cette réintroduction est marginale et seules les considérations budgétaires semblent avoir présidé à cette décision de portée insuffisante. En effet, si l'existence même d'une administration éducative au sein du ministère de la justice est légitimée par l'ordonnance de 45 et un droit pénal spécialisé pour les mineurs, la double compétence civile et pénale de la PJJ, acquise en 1958 fait partie de son identité et doit retrouver son plein exercice. Les pratiques professionnelles exercées auprès des mineurs auteurs de délits doivent en permanence être irriguées par ce que nous enseignent les prises en charge au civil : le travail avec les parents et la famille, avec le réseau social et institutionnel, la prise en compte de la globalité de chaque situation... Toutes choses qui, par le passé, ont appris aux professionnels à faire « le pas de côté » indispensable par rapport à l'acte délinquant pour l'inscrire dans une histoire, un contexte et un parcours de vie. Dès lors, ces pratiques professionnelles sont aussi garantes de la continuité du parcours des mineurs.

Le travail permanent en milieu carcéral, source de confusions :

D'autres dispositifs ne sont ni évoqués ni remis en cause dans la note d'orientation, alors qu'ils font obstacle à la continuité éducative. Il en va ainsi du travail permanent et continu en détention. Nous avons toujours soutenu que ce travail au sein de la détention, de professionnels de la PJJ, entraînerait un empilement d'interventions auprès du mineur pour préparer la sortie notamment. En effet, les professionnels travaillant en détention tiennent à garder cet aspect de leur travail qui les différencie nettement des surveillants, mais qui vient se superposer à l'action du milieu ouvert. Or celle-ci est d'autant plus pertinente qu'elle préserve le lien avec le mineur à partir de l'extérieur. Dans la note d'orientation, la place du milieu ouvert est réaffirmée afin d'élaborer les projets de sortie de détention, relativisant ainsi la place des professionnels de la PJJ en milieu carcéral, tant dans les quartiers pour mineurs que dans les EPM. Nous craignons cependant que cette réaffirmation ne suffise pas à clarifier la place et le rôle de chacun, particulièrement mis à mal par l'instauration du binôme. Or ce dispositif est générateur en soi de confusions et détourne les professionnels du centre de gravité de leur mission au profit d'une facilitation de la gestion de la détention qui devrait rester de la seule compétence de l'administration pénitentiaire.

La logique de l'enfermement et la mise à l'écart génèrent les ruptures et compromettent le placement éducatif.

Par ailleurs, comment rendre réellement effective la continuité éducative et donc la souplesse dans les prises en charge dans un contexte où la diversification des placements n'est plus une réalité suite à la fermeture de nombreux hébergements conduisant à de nombreux placements en CEF par défaut. Alors que la politique d'enfermement a conduit à un abandon des hébergements éducatifs et a accéléré la répétition des crises dans ces structures, la direction de la PJJ s'est attelée à élaborer un nouveau cahier des charges pour les CEF, mais n'envisage aucune mesure immédiate pour l'hébergement. Cela traduit, de fait, une continuité dans les priorités fixées en matière de placement par rapport aux politiques précédentes. Or, celles-ci ont entériné l'éloignement quasi systématique des mineurs, des parcours stéréotypés et linéaires. Le fonctionnement en vase clos des CEF et leur visée de mise à l'écart génèrent intrinsèquement de la rupture. Les référents éducatifs habituels des mineurs placés ne sont généralement pas associés de façon continue à l'évolution de leur prise en charge, oblitérant ainsi une dynamique de travail commun tout au long du placement. Dès lors, comment le milieu ouvert peut-il trouver sa place et garantir la continuité des suivis dans un système qui prévoit tout à l'interne, agit principalement pour redresser immédiatement les comportements, excluant ainsi la préoccupation de l'avant, le pendant et l'après du placement ?

Le démantèlement du secteur de l'insertion sociale et professionnelle, un moins pour la continuité des suivis :

L'affichage d'une politique de prise en charge des « mineurs oisifs » a constitué un enjeu central dans le PSN 2008/2011. Dès lors, le sens est devenu secondaire par rapport à la nécessité de cet affichage et toute activité a été « labellisée » DAA. Dans les hébergements comme dans les milieux ouverts, cette mise en place a monopolisé l'action des professionnels au détriment du suivi individualisé. La priorité à la prise en charge des « mineurs oisifs » a été imposée au détriment de savoir-faire concernant le levier que constitue un travail sur le parcours social et professionnel des mineurs et a conduit au démantèlement d'un secteur autonome de l'insertion. Ainsi, la PJJ s'est trouvée privée de lieux permettant à chaque mineur de reprendre pied dans une démarche d'insertion professionnelle pour les conduire peu à peu vers le droit commun. Pourtant, ces services, distincts géographiquement et pédagogiquement des services chargés de l'exercice des mesures judiciaires, composés de personnels spécialisés sur l'insertion, dont les Professeurs Techniques, sont des lieux ressource qui ont vocation à éviter les ruptures.

Des perspectives : restaurer le sens de l'action éducative et restaurer les conditions de travail des personnels sont indissociables...

Après des années où les mineurs auteurs de délits ont été réduits à leurs actes, où ils ont été séparés artificiellement des mineurs en danger, où parallèlement, le travail des professionnels a été tiré prioritairement vers le contrôle, l'occupationnel et la gestion de la mise à l'écart, après des années aussi où des directions zélées de la PJJ ont tenté de transformer les professionnels en simples exécutants de politiques allant à contre sens de savoir-faire ayant fait leurs preuves, le fait que l'actuelle direction, renoue avec les principes énoncés dans le préambule de l'ordonnance de 45 n'est pas à minimiser. Le SNPES-PJJ/FSU s'est battu, pour que ces principes progressistes continuent à faire sens et cohésion au sein de l'institution. Il n'a pas abandonné le terrain du débat professionnel et a œuvré pour des actions avec ses partenaires contre les lois sécuritaires. C'est pourquoi, le SNPES-PJJ/FSU accueille favorablement aujourd'hui la réaffirmation par la direction de la PJJ les principes de l'éducabilité de tous les jeunes en difficulté.

Nous sommes dès lors déterminés à ce que les principes énoncés se traduisent dans les faits et conduisent dans le même temps à une réelle amélioration des conditions de travail de l'ensemble des personnels au service de la qualité des prises en charge.

- En premier lieu, la direction de la PJJ, en abordant la question de la politique des ressources humaines indique que « *la bien-traitance doit être au cœur des pratiques* ». C'est un changement de ton salubre mais il doit se traduire dans les faits. Pour nous, **cette administration doit, de façon urgente, miser à nouveau sur le professionnalisme des personnels, leur aptitude à penser leur travail, seul gage d'un engagement authentique auprès des jeunes et des familles.** Dès lors, la place des équipes et leur autonomie pédagogique inscrite dans le cadre des missions doivent être privilégiées. Les procédures et les outils de travail tels que le DIPC ou GAME notamment, doivent cesser d'être instrumentalisés pour contrôler le travail des professionnels dans un objectif de normalisation des pratiques au prétexte de la lisibilité du parcours des mineurs. Ils ne sauraient non plus suffire à définir la qualité des interventions, si ce n'est à vouloir persister dans la voie de la déshumanisation.
- Nous approuvons la décision d'abroger la circulaire sur la MJIE à laquelle nous nous sommes fortement opposés. En effet, elle attaquait une conception de l'investigation non réduite à l'aide à la décision judiciaire, mais basée aussi sur une dynamique de travail mettant en perspective un travail éventuel ultérieur avec la famille et donc porteuse de continuité. Cependant, **une nouvelle note sur la MJIE ne suffira pas tant que la direction de la PJJ ne se sera pas positionnée clairement sur la question des normes.** La comptabilisation par jeune, pour tous les intervenants, doit être appliquée dans l'ensemble des services et les conditions pour un déploiement réel de la pluridisciplinarité doivent être réunies. Ainsi, **l'augmentation des postes de psychologues comme celui des ASS s'impose afin de garantir à la fois des investigations de qualité et leur intervention possible dans les autres mesures.**
- Nous considérons également que la différence qui est faite dans la note entre « activités » et « activités de jour » réintroduit du sens dans le travail et peut constituer un premier pas pour remettre à plat la question de l'insertion. De ce point de vue, nous continuerons à agir et interviendrons dans les discussions qui sont prévues pour défendre notre conception de l'insertion et **obtenir l'abrogation de la circulaire sur les activités de jour et celle de l'action d'éducation au pénal qui a théorisé la place prépondérante des activités dans la prise en charge des mineurs.** Ce faisant, nous avons assisté à une disqualification de la place de la parole dans la construction de la relation éducative dont « le faire avec » n'est qu'un moyen parmi d'autres.

- Dans le cadre du plan de travail qui est prévu, nous porterons aussi nos exigences concernant la question de l'hébergement. La direction de la PJJ doit aujourd'hui mettre en cohérence ses orientations dont l'axe central est « la continuité des parcours » avec la restauration d'un dispositif de placement qui renoue avec sa dimension protectrice. **Elle doit rompre avec la logique de l'enfermement et de mise à l'écart des mineurs afin que le placement ne soit plus réduit à l'exigence de sécurité publique et réponde d'abord aux besoins des mineurs placés.** En effet, en lien avec la finalité éducative des missions de la PJJ, c'est bien là que se trouve le centre de gravité de notre action. De ce point de vue, le recours amplifié au SAH tel qu'il figure dans la note d'orientation est inquiétant. Il pourrait signifier, à terme, un abandon par le secteur public, de la réponse éducative que constitue l'hébergement collectif pour les adolescents nécessitant une mise à distance d'avec leur milieu habituel de vie et pendant un temps plus ou moins long, au profit des seules réponses liées aux alternatives à l'incarcération. Ce serait là une façon de conjuguer le besoin d'économies budgétaires avec des orientations où le service public d'Etat n'assurerait plus que le placement en urgence sur le versant du maintien de l'ordre public. Continuer à emprunter cette voie ne permettrait pas de résoudre les crises que connaissent les hébergements, ni d'améliorer les conditions de travail des personnels. **Celles-ci passent aujourd'hui, par la limitation des placements immédiats et la possibilité pour les personnels de penser leur action dans le cadre d'une autonomie pédagogique retrouvée.**

- De façon générale, nous considérons que le sens du travail est un élément essentiel de l'amélioration des conditions de travail de l'ensemble des personnels, mais celui-ci ne peut se déployer qu'à certaines conditions. **Ainsi, des normes de travail fixées à l'aune de la qualité des prises en charge, une pluridisciplinarité effective dans toutes les unités, des secteurs du placement et de l'insertion restaurés, des services de milieu ouvert, moins happés par les nécessités judiciaires et en capacité de prendre le temps de la réflexion collective au bénéfice des mineurs, figurent parmi ces conditions.** Elles constituent les meilleures garanties pour assurer la continuité des suivis comme des conditions de travail des personnels.

- **Or, la direction de la PJJ n'a pas les moyens de son ambition.** Nous ne pouvons nous satisfaire d'un budget dont on nous dit qu'il est meilleur que dans d'autres administrations de l'Etat mais dont les personnels constatent tous les jours qu'il n'est pas à la hauteur de la qualité de travail à laquelle ils aspirent. Dès lors la direction de la PJJ doit tirer les conséquences des orientations qu'elle porte. Si le milieu ouvert doit être le socle de la continuité éducative et assurer notamment les projets de sortie de la détention et des structures fermées, comment comprendre la disproportion existante entre les moyens alloués à l'enfermement et ceux alloués aux structures ouvertes ? C'est pourquoi, **nous continuons de soutenir que les moyens dédiés à l'enfermement doivent être redéployés vers les services de milieu ouvert, les hébergements éducatifs et l'insertion sociale et professionnelle.** Une telle mesure annoncerait les choix politiques indispensables à une réforme ambitieuse et progressiste de l'ordonnance de 1945.

De façon générale, la PJJ doit retrouver un budget qui soit en mesure de compenser les destructions opérées ces dernières années.

Le plan de travail fixé par la direction de la PJJ qui complète la note d'orientation doit donner lieu à une véritable concertation sur chaque sujet, hébergement, milieu ouvert, insertion, normes et déboucher sur des notes mettant en adéquation les principes et axes énoncés dans la note d'orientation avec les conditions de travail et d'exercice des missions des personnels.

Le SNPES-PJJ s'emploiera à peser dans ce sens.