

Syndicat National des Personnels de l'Éducation 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](http://www.snpespjj-fsu.org) Mél : [snpes.pjj.fsu@wanadoo.fr](mailto:snpes.pjj.fsu@wanadoo.fr)



Paris, le 24 février 2014

**Rapport Michel :**  
**Des constats justes, des propositions contradictoires  
et des préconisations dangereuses pour le Service Public**

C'est lors des assises de la protection de l'enfance, le 12 février 2013 que la ministre de la justice avait indiqué sa décision de nommer le sénateur Jean-Pierre Michel pour conduire un bilan de la situation de la PJJ, après plusieurs années d'application brutale de la RGPP et de recentrage au pénal.

Ce rapport vient d'être rendu public, sans tambour ni trompette. Ce qui en dit long sur un contexte politique où le gouvernement accumule les renoncements.

En effet, la réforme pénale des majeurs qui sera examinée au parlement à partir du mois d'avril a été vidée de son contenu progressiste, les arbitrages rendus par le gouvernement ayant été favorables à la ligne portée par le ministère de l'intérieur. Aujourd'hui, alors que le gouvernement n'assume plus les réformes dites sociétales, la loi sur la famille étant le dernier exemple en date, il est dorénavant quasiment certain que le débat démocratique sur la réforme de l'ordonnance de 45, défigurée par une décennie de lois sécuritaires, n'aura pas lieu. C'est un recul majeur de plus, de la part d'un gouvernement qui pourtant avait fait de la jeunesse sa priorité !

**Cela conforte le SNPES-PJJ dans sa détermination à continuer à lutter pour la suppression des Tribunaux Correctionnels pour Mineurs, mais aussi de toutes les dispositions qui, ces dernières années, ont peu à peu aligné la justice des mineurs sur celle des majeurs. Le rapport de Jean-Pierre Michel, sénateur appartenant à la majorité, a le mérite de poser la nécessité politique d'une réforme se référant à nouveau aux principes fondateurs de l'ordonnance de 45 et de la justice des mineurs. Cela va dans le sens de nos exigences.**

**Notre intérêt pour ce rapport tient aussi au fait que, selon la direction de la PJJ, il doit alimenter le diagnostic partagé qu'elle conduit actuellement. Nous sommes donc fondés à faire des hypothèses sur les arbitrages qu'elle rendra concernant certaines préconisations et qui détermineront en partie ses futures orientations. Dans cette perspective, nous estimons nécessaire de donner notre point de vue et de réaffirmer nos positionnements concernant un certain nombre de sujets soulevés dans ce document.**

*« La dernière décennie a été désastreuse pour la justice pénale des mineurs ; d'une part à cause d'un rapport de la cour des comptes appliqué strictement à la lettre et de la RGPP conduite avec un acharnement aveugle dans ce secteur, d'autre part pour des raisons purement idéologiques qui ont conduit à aligner progressivement la justice pénale des mineurs sur celle des majeurs : fichage, procédures expéditives, atteinte de la notion de responsabilité, peines-plancher, tribunal correctionnel des mineurs...ce faisant, la dimension protectrice et éducative de la justice des mineurs a été progressivement abandonnée ».*

Ainsi commence le rapport de Jean-Pierre Michel dans son introduction. Le SNPES-PJJ ne peut que partager ce constat qui a fondé ses principaux engagements durant ces dernières années. De façon générale, ce rapport réhabilite les fondamentaux de l'action éducative : l'individualisation des prises en charge, le temps du jeune et de l'accompagnement éducatif, la continuité, etc... Autant de notions qui ont été profondément disqualifiées au point d'introduire un doute profond chez les professionnels eux-mêmes quant à la valeur et l'efficacité de leur travail. Ainsi, dans un contexte politique désespérant et au regard des régressions passées, la réaffirmation dans ce rapport des fondamentaux de l'action éducative est une forme de réhabilitation et constitue un point d'appui pour continuer à mener les combats indispensables.

**Cependant, si les convictions concernant la justice des mineurs et l'analyse des régressions subies ces dernières années sont convergentes avec les nôtres et si ce rapport contient des préconisations qui se situent dans une logique de rupture avec les politiques précédentes, d'autres sont ambiguës ou contradictoires avec des principes énoncés et d'autres rencontrent notre profonde opposition.**

### **La fin du recentrage au pénal ?**

**Le rapport préconise d'adosser à nouveau la double compétence civile et pénale de la PJJ à celle des juges des enfants. Il rappelle que le recentrage au pénal a été décidé unilatéralement par la direction de la PJJ de l'époque, sans qu'aucune loi ne l'y oblige sauf à laisser croire que la loi de protection de l'enfance de 2007 qui rendait les Conseils Généraux principalement compétents en matière de protection de l'enfance interdisait à la PJJ d'exercer des mesures d'assistance éducative. Ce qui n'est pas le cas. Le rapport fait, à cet égard un bilan négatif de la loi de protection de l'enfance. De fait, la subsidiarité des juges des enfants en matière de protection de l'enfance n'est pas effective, ces derniers traitant de plus en plus de situations en assistance éducative suite à des signalements des services des Conseils Généraux. Par ailleurs, le rapport souligne que la PJJ ne peut tirer sa légitimité en matière de politiques publiques de protection de l'enfance qu'à partir d'une expérience fondée sur l'exercice de mesures d'assistance éducative. A partir de cet argumentaire que le SNPES-PJJ met depuis longtemps en avant, le rapport préconise donc le rétablissement d'une part de civil : 3 mesures par éducateur. De même, le rapport préconise le rétablissement des PJM mais qui seraient limitées à un an. Le SNPES-PJJ qui ne s'est jamais résigné à l'abandon du civil et qui a initié des campagnes avec ses partenaires sur cette question met à l'actif de son action cette proposition qui va dans le sens de la rupture avec le tout pénal. Nous continuerons à porter l'exigence d'un rétablissement plein et entier de la double compétence civile et pénale de la PJJ.**

### **La fin des trinômes judiciaires ?**

Nous nous félicitons de la proposition de mettre fin aux trinômes judiciaires. Ils n'ont pas été mis en place partout mais il reste que ce sont des instances dangereuses réunissant le parquet, les juges des enfants et la PJJ où les préoccupations de maintien de l'ordre prédominent par rapport à l'intérêt des mineurs et peuvent, de même, porter atteinte aux droits des mineurs et des familles.

### **La fin de la pré affectation des éducateurs en formation ?**

Alors que nous sommes toujours dans l'attente d'un bilan de la pré affectation des éducateurs sur des postes vacants en deuxième année de formation initiale, cette proposition conforte les luttes que nous n'avons cessé de porter pour rétablir une formation initiale de qualité en lien avec la complexité du métier et la revalorisation statutaire des éducateurs.

## Le milieu ouvert

**Dans la perspective d'une réforme de l'ordonnance de 45, le rapport contient la proposition d'une mesure éducative unique et modulable, éventuellement assortie ou complétée d'obligations particulières.**

Nous sommes d'accord pour en finir avec l'empilement de mesures pour chaque mineur. Il est la traduction d'une politique qui veut qu'à chaque acte corresponde une réponse pénale et donc une mesure au contenu pré défini. La multiplication des stages civiques ou de citoyenneté ou encore la Mesure d'Activité de Jour et les sanctions éducatives sont l'illustration de ces orientations. Elles ont conduit à une standardisation et à un morcellement des réponses au détriment de la dynamique de l'action éducative qui prend en compte les besoins singuliers de chaque mineur. **Cependant, nous sommes opposés au fait que la mesure éducative unique, telle que proposée dans le rapport, soit assortie d'obligations. Elle risquerait alors de s'apparenter à une mesure de probation.** Or, la généralisation des mesures de probation et de sûreté, issues du droit pénal des majeurs, a contribué à corseter l'action éducative dans la menace de l'incarcération. Pour nous, l'action éducative n'est efficace que si elle est déconnectée de cette menace, car elle se base essentiellement sur la relation de confiance qui est à construire tout au long de l'accompagnement éducatif.

**Concernant plus généralement le travail en milieu ouvert, la charge de travail, qui a été considérablement alourdie notamment par l'éloignement des lieux de placement et des familles, suite aux regroupements ou fermetures d'unités éducatives imposés par la RGPP, est soulignée. Dès lors on aurait pu espérer des propositions qui reviendraient sur ces restructurations, mais, au final, ce sont des nouvelles modalités de travail qui sont proposées comme celle d'une mesure de milieu ouvert renforcé ou la possibilité de confier des mesures éducatives à des personnes dignes de confiance.** Pour nous, c'est l'ensemble du travail en milieu ouvert qui doit être fortement soutenu par un renforcement significatif de ses moyens afin de garantir un travail de qualité pour tous les jeunes pris en charge, même si chacun d'entre eux ne nécessite pas la même intensité de travail au même moment. C'est dans le cadre de conditions de travail et d'exercice des missions satisfaisantes que l'initiative et la créativité des personnels pour concevoir des dispositifs innovants peuvent se déployer.

La proposition de confier une mesure de milieu ouvert à des personnes dignes de confiance, laisse dubitatif. En effet, nous approuvons le fait de ne pas recourir systématiquement à des placements institutionnels, en raison notamment, de la violence liée à la rupture qu'ils peuvent représenter. Dans ce sens, nous avons toujours défendu le recours à des solutions inscrites dans le lien social comme le « tiers digne de confiance ». Mais la mesure de milieu ouvert doit rester confiée aux professionnels. L'évocation du recours à des personnes bénévoles, et qui apparaît à plusieurs reprises dans le rapport, est inquiétante. Est-ce une disqualification implicite d'un manque de motivation et d'engagement des professionnels ou une façon de contourner la pénurie budgétaire ? Sans doute, malheureusement les deux....

## La MJIE

La partie du rapport concernant cette question est truffée de contradictions. A la fois, J.P Michel constate que les magistrats étaient satisfaits des IOE et des enquêtes sociales, qu'il existe un décalage autour des attentes concernant la MJIE et ses résultats pour conclure sur la nécessité d'en acter l'existence. J.P Michel préconise de faire le bilan des MJIE, tout en faisant déjà des propositions. **Ainsi, il propose d'élaborer des protocoles avec le SAH afin de répartir les compétences en matière d'âge des mineurs comme en matière civile et pénale. Il propose aussi de créer des équipes spécialisées dans l'investigation au sein des UEMO. Nous sommes en total désaccord avec ces propositions.**

Concernant une répartition des publics avec le SAH qui se voit d'ailleurs attribuer un label qualité concernant l'investigation, la contradiction est patente avec le parti pris du rapport pour une ré introduction partielle du civil à la PJJ. Nous rappelons que la politique du tout pénal est responsable de la perte des savoir-faire concernant le travail avec des jeunes enfants et donc des parents. Préconiser une

telle répartition c'est acter un appauvrissement des pratiques professionnelles à la PJJ et nier son rôle de prévention qui est pourtant souligné à plusieurs reprises dans le rapport.

La proposition de création de services spécialisés d'investigation est tout aussi choquante. Nous continuons à soutenir que les éducatrices et éducateurs de la PJJ doivent être en capacité d'exercer leurs fonctions dans toutes les mesures et dans tous les lieux d'exercice des missions éducatives (Milieu Ouvert, Hébergement, Insertion) en considérant que le centre de gravité de leur action est l'intérêt du mineur en lien avec la globalité de sa situation. Ce qui n'exclue pas le déploiement de gestes professionnels spécifiques. La conduite d'un travail de compréhension des situations doit irriguer l'action éducative en général. A cet égard, le travail pluridisciplinaire pratiqué de façon privilégiée dans les mesures d'investigation permet d'acquérir une expérience en la matière.

**Enfin, nous déplorons que J.P Michel n'ait pas plutôt questionné l'absence cruelle de moyens qui ne permet pas une réelle effectivité de la pluridisciplinarité dans les services de la PJJ. Nous regrettons aussi qu'il n'ait pas davantage questionné les conditions de mise en place de cette mesure. Celles-ci se sont fondées sur une disqualification des savoir-faire reconnus des professionnels de la PJJ concernant l'IOE.**

## Le placement

La façon dont cette question est traitée dans le rapport est particulièrement problématique. Nous sommes d'accord sur le constat que les UEHC sont en crise, mais il n'est pas acceptable de réduire cette crise à un manque de motivation ou de compétences des professionnels, au point que J.P Michel en vient à proposer des recrutements sous contrat pour former des équipes où les personnels auraient été choisis en fonction d'un profil déterminé. A aucun moment dans cette partie du rapport, nous ne trouvons une tentative d'explicitation des causes de cette crise qui génère aujourd'hui une souffrance professionnelle importante et une dégradation des conditions d'accueil des mineurs. Bien sûr, le suivi des mineurs dans le cadre d'un placement a toujours été un travail particulièrement difficile. Depuis la fin des années 90 et l'accentuation des politiques répressives, le placement a été envisagé uniquement sous l'angle du maintien de l'ordre public. La création des CPI avec le placement immédiat sous Contrôle Judiciaire a initié la systématisation du « placement sanction » transformant les établissements en « cocottes minute » où l'imposition des règles a primé sur les dimensions d'accueil et de protection. Nous considérons que la protection des mineurs n'est pas incompatible avec la protection de la société qui ne relève d'ailleurs pas de nos missions. **Pour que le travail en hébergement soit efficace à aider les mineurs, des conditions doivent être réunies : mixité des publics et de l'origine judiciaire des placements (civil et pénal), autonomie pédagogique des équipes, moyens matériels et humains ambitieux...**

Face à « l'échec des UEHC », le rapport préconise le recours aux familles d'accueil dans le cadre des UEHDR. Pour notre part, nous estimons que la pertinence de cette modalité de placement repose à la fois sur le « pas de côté » qu'il représente par rapport au placement institutionnel collectif et sa violence inhérente. Cependant, nous savons tous que le placement des mineurs en famille d'accueil pour qu'il soit efficace doit être fortement soutenu par les équipes éducatives, ce qui, là encore, suppose des moyens en conséquence. Par ailleurs, une politique plus ambitieuse en matière de rémunération et de formation doit être envisagée à leur égard.

En tout état de cause, le dispositif des familles d'accueil doit rester un élément dans la palette des réponses diversifiées de placement dont le service public d'Etat doit disposer alors que le rapport indique que cette modalité de placement pour des séjours à moyen et long terme doit être « recherchée auprès du secteur associatif ».

**Au final, le rapport propose de réduire l'intervention de la PJJ au placement immédiat en créant des établissements sur le modèle des EPPOO, alors que l'administration vient d'y mettre fin, et au placement dit « contenant », c'est-à-dire aux CEF. Pour le reste, le Secteur Associatif Habilité est considéré comme plus compétent.**

**C'est une conception que nous ne pouvons accepter. Pour nous, le service public d'état doit être en capacité d'assumer l'accueil des mineurs en urgence, mais aussi sur le moyen et long terme**

**dans le cadre de solutions diversifiées. Faute de quoi, la finalité éducative de ses missions continuerait à être détournée au profit des réponses sociales en matière d'ordre public.**

Concernant les CEF, nous n'espérons pas une remise en cause de ces établissements de la part d'un élu issu de la majorité parlementaire. Pour autant, nous sommes étonnés qu'il reprenne aussi facilement à son compte les affirmations simplistes des précédentes directions de la PJJ qui entretenaient la confusion entre contention et contenance pour mieux modéliser toutes les pratiques sur celles des CEF.

Nous réaffirmons que l'action éducative en général, et lorsque les conditions sont réunies pour son déploiement, a vocation à contenir les adolescents. Protection et fermeté ne se contredisent pas. Ces notions indissociables sont intrinsèquement liées à la démarche éducative.

Nous regrettons que J.P Michel n'ait pas eu le courage de mettre en perspective la survalorisation des CEF avec la volonté politique d'un affichage de fermeté en direction de l'opinion publique même s'il souligne que leur développement s'est fait au détriment des hébergements éducatifs et « qu'aucune évaluation globale de l'efficacité des CEF n'a encore été établie, notamment sur le parcours des mineurs après leur passage en CEF ».

## **L'insertion**

**Le SNPES-PJJ se bat depuis de nombreuses années contre le démantèlement du secteur spécifique de l'insertion sociale et professionnelle parachevé ces dernières années. Historiquement, ce secteur n'a jamais été vraiment porté par une politique cohérente et ambitieuse de la part de l'administration. Si une pensée et des savoir-faire ont été élaborés sur l'insertion sociale et professionnelle des mineurs pris en charge à la PJJ, c'est uniquement grâce à l'engagement des professionnels.**

Nous déplorons, à cet égard, une absence totale d'analyse critique sur la mise en place du Dispositif Accueil Accompagnement (DAA) qui est la clé de voûte de la conception de l'insertion portée par les précédentes directions et qui a justifié la suppression de nombreuses UEAJ. Ce dispositif a systématisé et rendu obligatoires les activités de jour, réduisant ainsi l'insertion à des activités occupationnelles. La proposition faite dans le rapport d'augmenter le nombre d'UEAJ apparaît, dès lors, contradictoire. Cependant, nous nous appuyons sur cette proposition qui va dans le sens de ce que nous défendons pour que la nouvelle direction de la PJJ place la question de l'insertion parmi ses priorités.

**La deuxième proposition : « repenser le recrutement ciblé d'éducateurs techniques » nous laisse perplexe. Est-ce une confusion maladroite ou le résultat d'un sujet insuffisamment étudié dans le rapport ? En tout état de cause, si J.P Michel reprend à son compte une idée, chère à certains dans l'administration, depuis longtemps, nous y sommes opposés. S'il pense à une reprise du recrutement des Professeurs Techniques (et non pas « éducateurs techniques), ciblé sur des spécialités correspondant aux besoins des adolescents, cela constituerait un premier pas positif. En cohérence avec nos nombreuses interpellations auprès de l'actuelle direction de la PJJ pour une restauration du secteur spécifique de l'insertion, nous continuons d'exiger la reprise du recrutement des Professeurs Techniques.**

## **La détention**

Nous retiendrons de cette partie du rapport une phrase qui jusqu'à maintenant relevait du tabou ou, selon certains, des revendications « idéologiques et incantatoires » du SNPES-PJJ : « Faut-il conserver les EPM ? ». Comme pour les CEF, J.P Michel déplore qu'aucune étude n'ait été faite pour analyser la situation des mineurs après leur passage en EPM pour évaluer leur efficacité au regard du nombre très important de personnels de la PJJ qui y travaillent et par conséquent de leur coût. Pour notre part, depuis la création de ces nouvelles prisons, nous soutenons que, bien que nouvelles, elles restent des prisons. A ce titre, elles ont les mêmes effets destructeurs que toutes les prisons, surtout pour des mineurs. S'il faut bien entendu tout faire

pour limiter ces effets, y implanter un service de la PJJ n'est pas la solution et l'expérience dorénavant le démontre. Par ailleurs, le rapport propose de renforcer la cohésion du binôme éducateur surveillant. Certes...Mais cela fait très longtemps que l'administration se penche sur la question sans parvenir pour autant, à donner une cohérence à ce concept hybride qui mène aux impasses que l'on connaît.. Si J.P Michel avait tiré toutes les conséquences de son raisonnement, il aurait proposé clairement une réorientation des moyens alloués aux EPM vers les structures éducatives (pour créer les nouvelles UEAJ qu'il préconise, prendre en charge des mesures civiles ou soutenir véritablement les hébergements éducatifs, par exemple...). Mais, prudent ou refusant de s'affranchir d'un contexte politique peu favorable aux décisions ambitieuses, il en reste à demander une évaluation de leur efficacité et l'amélioration de leur fonctionnement. Nous nous chargerons donc de pousser la logique jusqu'au bout pour contribuer à faire sortir la PJJ des EPM, dans l'intérêt des mineurs et dans le respect des droits des personnels.

---

**Dans ce rapport, des constats justes, la réaffirmation des valeurs fondatrices de la justice des mineurs ainsi que des propositions allant dans le bon sens côtoient des préconisations trop prudentes, parfois contradictoires et, plus inquiétant quelquefois dangereuses. Il fait l'impasse sur un certain nombre de sujets, ce qui constitue un empêchement majeur pour la restauration pleine et entière des capacités d'intervention du service public d'état de la PJJ.**

**Ainsi, il prend acte de l'organisation d'une administration de la PJJ qui résulte pourtant des orientations brutales de ces dernières années. A titre d'exemple, l'« armée » d'auditeurs constituée par des redéploiements massifs, suite à la saignée subie par les directions départementales de la PJJ, est tout de même louée pour son travail. Sans remettre en cause la nécessité des évaluations, il faut dans le même temps dire haut et fort que l'audit a été un des instruments privilégiés de la normalisation des pratiques et donc de l'infantilisation des personnels qui est encore à l'œuvre aujourd'hui. A quoi servent des référentiels de toutes sortes si dans le même temps, le sens des missions éducatives et les conditions de travail des agents sont profondément attaquées, si ce n'est à une entreprise de mise au pas des personnels au prétexte du déploiement des « bonnes pratiques » et d'une visibilité de l'action qui reste, de toutes façons, illusoire ? Par ailleurs, la place démesurée faite au SAH est très inquiétante. Si sa compétence et son inventivité sont louées tout au long de ce rapport, n'est ce pas pour organiser et amplifier une répartition des missions qui va au delà d'une simple complémentarité et prendre acte, là aussi, d'une pénurie de moyens du secteur public d'Etat qui risque d'être durable ?**

**Le SNPES-PJJ réaffirme que la restauration de la justice des mineurs va de pair avec un service public d'Etat renforcé par des moyens ambitieux, dont l'expérience des professionnels est confortée en même temps que ses missions de prévention, de protection et d'éducation de la jeunesse en difficulté.**