
L'EVOLUTION DES CER

POUR UN DISPOSITIF
OUVERT SUR SON
ENVIRONNEMENT ET
INSCRIT DANS LE
TERRITOIRE

Janvier 2019

La CNAPE, fédération des associations de protection de l'enfant, regroupe plus d'une centaine d'associations gestionnaires d'établissements et services sociaux et médico-sociaux, des mouvements de professionnels, des adhérents individuels et une association nationale d'usagers, ATD Quart Monde.

Elle est particulièrement investie dans le champ pénal concernant les mineurs puisqu'elle compte, parmi ses adhérents, 23 associations gestionnaires de 32 centres éducatifs renforcés (CER) et 25 associations gestionnaires de 29 centres éducatifs fermés (CEF).

Ce document est le fruit des travaux menés durant près de deux années par le groupe de travail CER de la CNAPE.

Il vise à être force de propositions auprès des pouvoirs publics pour l'actualisation du cahier des charges national.

EN PRÉALABLE

Les centres éducatifs renforcés (CER)¹ sont issus du « Pacte de relance pour la ville »². Ils ont été créés par note du ministère de la Justice du 8 mars 1996, comme **alternative à l'incarcération, en réponse à la crise des banlieues**.

Pour répondre à cette commande politique, la DPJJ a proposé un contenu éducatif. Le concept de « dégagements » constitué par les séjours de rupture avec un petit groupe de jeunes a été retenu par le ministère, le cahier des charges a ensuite été élaboré.

En 1999, l'objectif d'ouverture de 100 établissements est annoncé alors même qu'il en existe seulement 13 sur le territoire. Compte-tenu des résistances des professionnels du secteur public (opposition à une réponse jugée répressive et sécuritaire), **la PJJ s'appuie alors essentiellement sur le secteur associatif**.

En 2004, l'objectif de 100 CER n'est toujours pas atteint ; il est ramené à 75. **Entre 2008 et 2018, le nombre de CER est passé de 64 à 47**.

Depuis la création de ces établissements, plusieurs rapports ont été élaborés³. Ils concluent tous à **l'intérêt du concept**⁴ et préconisent son développement tout en **alertant sur les améliorations nécessaires** dont l'accompagnement de la sortie, l'organisation territoriale, la mise en œuvre effective de la continuité éducative, la gestion des ressources humaines.

Quant aux associations gestionnaires de CER adhérentes à la CNAPE, elles font le constat d'une **absence de portage politique et d'un manque de réflexion autour de ce dispositif**. Elles font également part d'une **indifférenciation dans l'usage des différentes réponses pénales**, notamment entre CER et CEF, la logique de place l'emportant sur la question des besoins et projets des jeunes **dans un contexte de sur-sollicitation de certains placements judiciaires tels que les CEF**. Ainsi, les CEF qui disposent de 12 places et accueillent en moyenne 35

¹ A leur création, ils étaient dénommés unité éducative à encadrement renforcé (UEER). Leur appellation a été modifiée en 1999.

² Loi du 14 novembre 1996.

³ Rapport conjoint de l'IGAS et de l'IGSJ en 1998, rapport du cabinet CIRESE en 2001, rapport d'inspection de la PJJ en 2007.

⁴ « Les CER constituent peut être l'innovation éducative la plus marquante de ces dernières années dans le domaine de la prise en charge des mineurs délinquants » - Rapport CIRESE.

jeunes par an reçoivent plusieurs centaines de demandes d'admission, ce qui peut expliquer le report vers les CER en l'absence de places en CEF. Enfin, il est constaté de **fortes disparités dans les organisations et fonctionnements des CER**, ainsi que dans les positions des administrations déconcentrées⁵.

D'une manière générale, les associations s'interrogent fortement sur la pérennité⁶ et le devenir des CER qui semblent très précaires. Aujourd'hui, elles ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des établissements. À défaut, ce dispositif risque de périlcliter face aux difficultés auxquelles il est confronté. Ainsi, plusieurs questions se posent : les CER ont-ils un avenir dans leur organisation originale ? Leur spécificité réside-t-elle dans la session ? Faut-il les faire évoluer, repenser leurs objectifs et missions, leur fonctionnement et organisation ? Cette interrogation s'inscrit dans une préoccupation plus générale portant sur l'état et le devenir du placement judiciaire.

Aujourd'hui, seuls les CEF sont visibles et reconnus comme outil de la politique pénale. La marginalité et le manque de visibilité des autres formes de placement judiciaire, CER compris, ainsi que leur « invisibilité » dans les espaces de discussion entre les acteurs concernés, ne laissent pas présager d'un investissement à venir.

Vingt ans après leur création, l'expérience accumulée par les CER mérite d'être capitalisée et analysée. Leur place et leur rôle méritent également d'être questionnés au regard du contexte actuel et du nouvel environnement dans lequel s'inscrit leur action (évolution de la société, du cadre législatif et réglementaire, du paysage pénal, des besoins et problématiques des jeunes, etc.) **afin d'envisager les évolutions nécessaires pour améliorer les réponses apportées dans l'intérêt des jeunes pris en charge.**

Ce document s'articule autour de trois axes principaux :

- »→ les objectifs et missions des CER,
- »→ les évolutions à l'œuvre,
- »→ les préconisations de la CNAPE pour faire évoluer le dispositif.

⁵ A titre d'exemples, certains DT PJJ vont interdire les retours en famille lorsque d'autres les autorisent. Certains estiment que le travail avec la famille ne fait pas partie des missions du CER lorsque d'autres le demandent.

⁶ Depuis plusieurs années, le nombre de CER diminue régulièrement. Alors qu'en 2009, il existait 64 CER sur le territoire national, il en reste 48 en 2017.

LES OBJECTIFS ET MISSIONS DES CER

1/DES ÉTABLISSEMENTS RECONNUS DANS LE CHAMP SOCIAL ET MÉDICO-SOCIAL, EN CHARGE D'UNE MISSION JUDICIAIRE PÉNALE

Les CER sont des établissements sociaux soumis au code de l'action sociale et des familles (CASF).

À ce titre, ils accueillent et accompagnent les mineurs dans le respect de la loi du 2 janvier 2002. Ainsi, ils élaborent et mettent en œuvre un projet d'établissement, un règlement de fonctionnement, un livret d'accueil, le document individuel de prise en charge et la charte des droits des usagers. Non soumis à l'obligation de constituer un conseil de la vie sociale, ils mettent cependant en place d'autres formes de participation et d'expression des usagers. Ils sont également soumis à la démarche d'évaluation continue de leurs activités. Dans ce cadre, ils visent l'amélioration des pratiques professionnelles en référence aux travaux et recommandations produits par l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM)⁷.

2/L'ACCUEIL DE MINEURS NE RELEVANT PAS DES PRISES EN CHARGE COLLECTIVES TRADITIONNELLES

Les CER ont été conçus pour accueillir et accompagner des **mineurs de 13 à 18 ans**, dans le cadre d'un **placement pénal au titre de l'ordonnance du 2 février 1945**. Le cahier des charges⁸ vise notamment l'accueil de mineurs délinquants **« multirécidivistes, en grande difficulté ou en voie de marginalisation ne relevant pas d'une prise en charge collective traditionnelle, ayant un passé institutionnel déjà lourd et ayant besoin d'être éloignés de leur milieu naturel »**.

⁷ Absorbé récemment par la Haute Autorité de Santé.

⁸ Le cahier des charges des CER actuellement en vigueur date du 13 janvier 2000.

3/DES OBJECTIFS COMMUNS ET GÉNÉRAUX AUX STRUCTURES PÉNALES

L'objectif des CER est précisé dans la circulaire du 13 janvier 2000 : « l'idée force de ces structures réside dans l'**encadrement éducatif renforcé**, c'est-à-dire dans la mise en place d'un accompagnement permanent des mineurs, dans les actes de la vie quotidienne comme dans les différentes démarches de remobilisation. Plus que l'hébergement au sens strict, **c'est la présence éducative continue qui constitue leur singularité**. Il s'agit de **petites unités** d'hébergement qui doivent s'articuler sur un dispositif d'activités de jour ou sur des actions spécifiques développées avec les jeunes durant une durée limitée ».

Bien que les CER présentent des modalités d'organisation ou de fonctionnement différentes, ils poursuivent tous les objectifs suivants :

- »→ **mettre un terme et rompre avec les comportements délinquants** et passages à l'acte (rupture des habitudes de vie et des comportements du jeune, déconstruction des codes de la délinquance, etc.) ;
- »→ **développer l'autonomie du jeune** (remobilisation, élaboration d'un projet personnel, responsabilisation, etc.) ;
- »→ **préparer, en fonction de l'âge et de la situation de chaque jeune, les conditions de sa réinsertion sociale et/ou professionnelle** (intégration des règles de vie en collectivité, comportement adapté et approprié à la vie en société, renouer avec la réussite, etc.) ;
- »→ **prévenir la récidive et la réitération**.

Certains projets d'établissement des CER adhérents à la CNAPE font également apparaître, de manière non exhaustive, les missions suivantes :

- »→ **faire émerger les potentialités et capacités des jeunes** ;
- »→ **travailler sur leur estime de soi**, leur valorisation et restaurer une image positive d'eux-mêmes ;
- »→ favoriser un **lien social apaisé** ;

- »→ **travailler sur les limites, les interdits, la loi, la responsabilisation, la victime**, etc. ;
- »→ les amener à **être acteur** de leur décision (choix, responsabilisation) ;
- »→ favoriser l'**accès aux soins et à la santé au sens de l'OMS** ;
- »→ **travailler avec les familles** pour les aider à appréhender leur histoire et repenser les liens et relations avec leurs parents.

4/UNE PRISE EN CHARGE PROGRESSIVE EN TROIS TEMPS

Les CER proposent une **prise en charge scindée en 3 temps, sur une courte période** (de 3,5 à 5 mois) :

- »→ **la rupture** : cette première phase vise à créer une distanciation temporaire avec le milieu de vie et l'environnement d'origine du jeune, à rompre avec ses habitudes de vie et comportements délinquants afin de lui donner de nouveaux repères et d'impulser une prise de conscience ;
- »→ **la remobilisation** : elle vise à rendre le jeune disponible, à l'aider à se projeter, à créer les conditions de l'acquisition de compétences sociales ;
- »→ **la préparation à l'insertion** : ce module se concrétise par l'élaboration de projets individuels. Il s'agit de préparer la sortie du CER par une ouverture sur l'extérieur en vue d'une autonomie progressive (stages, apprentissage, etc.).

À noter tout de même, cette progressivité doit être adaptée à chaque jeune, à son parcours, à ses possibilités et à son évolution.

Il importe de prendre en compte les **capacités propres à chacun, et un temps plus ou moins long pour intégrer une logique d'insertion sociale et professionnelle.**

5/DES MODALITÉS PÉDAGOGIQUES SPÉCIFIQUES : LA NOTION DE GROUPE ET UN COLLECTIF RÉDUIT

La spécificité du dispositif réside notamment dans la **prise en charge intensive, contenante et renforcée** des mineurs accueillis et la **présence éducative permanente**. Le cadre contenant n'est donc pas lié aux murs de la structure, mais bien à la présence éducative permanente.

Du fait d'un **effectif réduit** (groupe de 6 à 8 jeunes), **les CER offrent une modalité différente d'affiliation au groupe**. La dimension collective y est très marquée et permet de créer une **dynamique de groupe et d'équipe**, une **proximité éducative** et une **relation de confiance** entre les jeunes et avec les professionnels. Le groupe « démarre » et « avance » ensemble.

La participation à la vie collective et les activités mises en œuvre (apprentissage du vivre ensemble et du faire-avec, partage des activités et des tâches quotidiennes, etc) contribuent à offrir un **cadre structurant et rassurant** avec une **forte dimension « humaine » et « familiale »**. Pour autant, les CER individualisent la prise en charge en fonction des besoins des jeunes, puisque chacun a un projet individualisé qu'il convient de mettre en œuvre.

Les CER diffèrent donc des prises en charge collectives classiques.

LES ÉVOLUTIONS À L'ŒUVRE

1/L'ÉVOLUTION DE L'OFFRE PÉNALE

Depuis la création des CER, le paysage pénal a évolué.

Les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)⁹ et les CEF ont vu le jour.

Alors que les CER avaient été conçus comme alternative à l'incarcération pour être le dernier maillon avant la prison, les CEF créés en 2002, ont été conçus comme alternative à l'incarcération, dédiés aux mineurs multirécidivants et multirécidivistes ayant commis des actes graves.

La DPJJ a revu l'organisation de ces structures qui sont configurées sous forme d'établissements, de services et d'unités éducatives. Elle prône la diversification des réponses pénales notamment en matière d'hébergement (création d'unités éducatives d'hébergement diversifié, familles d'accueil bénévoles, expérimentation de plateformes, etc.) et a publié une **note d'orientation axée sur l'individualisation des réponses et la continuité éducative**¹⁰. À ce titre, le service de milieu ouvert de la PJJ est désigné comme étant le garant de la cohérence et de la continuité des parcours des mineurs (« **milieu ouvert socle** »).

Le dispositif pénal de la PJJ comporte notamment¹¹ :

- 6 EPM,
- 51 CER dont 47 associatifs,
- 51 CEF dont 34 associatifs,
- 2 centres associatifs de placement immédiat,
- 38 services associatifs de réparation pénale,
- 86 services associatifs d'investigation éducative,
- 34 établissements publics de placement éducatif (EPE),

⁹ Etablissements pénitentiaires pour mineurs.

¹⁰ Note du 30.09.2014.

¹¹ Source : chiffres clés de la justice 2018.

- 29 établissements publics de placement éducatif et d'insertion (EPEI),
- 94 services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO),
- 28 unités publiques éducatives d'hébergement diversifié (UEHD),
- 71 unités publiques éducatives d'hébergement collectif (UEHC).

Sans oublier les structures associatives qui relèvent d'une autorisation conjointe de l'État et du département au titre de la protection de l'enfance, et qui peuvent bénéficier de quelques places au pénal. Cependant, nous ne disposons pas de chiffres précis sur le nombre de places pénales mobilisables au sein de l'offre conjointe en matière de protection judiciaire de l'enfance.

Au 31 mars 2018, **61 391 jeunes étaient suivis dans le cadre d'une mesure de protection judiciaire de la jeunesse**, dont 39 439 en milieu ouvert et **2 435 en placement**. Parmi les 2 435 jeunes placés, 1052 étaient hébergés en foyers traditionnels soit 43%, 627 en hébergement diversifié soit 26%, **277 en CER soit 11%**, 479 en CEF soit 20%.

Ceci montre la prépondérance, parmi les mesures de placement, de l'orientation vers les structures d'hébergement collectif. À cet égard, en 2016, le taux de prescription au sein des CER était de 88%, pour les EPE et UEHC il était de 86%, et de 84% pour les CEF¹².

2/L'ÉVOLUTION DES PUBLICS ACCUEILLIS

SUR LE PLAN JUDICIAIRE

Le constat des associations est que les CER accueillent des mineurs **multirécidivistes ou multiréitérants**, dont certains **sous contrôle judiciaire ou sursis mise à l'épreuve**, des sortants de détention ou de CEF, et très peu de primo-délinquants.

Les profils accueillis se rapprochent du public pour lequel les CEF ont été conçus, et les associations font part d'une indifférenciation des demandes de placement en CER et CEF. Ils constatent un manque de cohérence dans le recours aux dispositifs et une absence de gradation des réponses.

¹² Ces données concernent le secteur public et associatif - Sources : PAP Justice - PLF 2018.

SUR LE PLAN PSYCHIQUE

Les adolescents accueillis en CER, au-delà du fait d'être placés au titre pénal, **connaissent des difficultés multiples** (carences éducatives, difficultés familiales, sociales et relationnelles, décrochage scolaire, troubles du comportement, problèmes de santé...) ¹³ auxquelles s'ajoutent des **conduites à risque** et des **passages à l'acte répétés**. Ils ont en outre un **vécu institutionnel important et des parcours marqués par la rupture**. Leurs conduites antisociales s'inscrivent généralement dans un **contexte familial très difficile** (violences conjugales, familiales ou physiques, carences éducatives, etc.). **Les limites et les interdits ne sont pas intégrés**, ils refusent l'autorité et ne parviennent pas à s'inscrire dans des organisations et rythmes structurés. **Rejetant les prises en charge institutionnelles classiques**, ils ont souvent mis en échec les placements antérieurs ¹⁴. Souvent impulsifs, **le passage à l'acte est un moyen de communication** (agressivité réactionnelle, conduites auto-agressives, intolérance à la frustration, etc.). **En rupture de liens, ils sont désaffiliés** de leur famille, de l'école, et des liens sociaux en général. Le regroupement de ces adolescents en bandes leur permet de retrouver une affiliation et de conforter une identité fragile. Leur souffrance se traduit par une **instabilité psychique et relationnelle**, une **difficulté à nouer des liens et à entrer en relation avec les autres**, et par **une image dévalorisée d'eux-mêmes**. Pour autant, il importe de rappeler qu'**il n'existe pas un profil type de mineur délinquant, ni une réponse unique**.

« La plupart des facteurs socio-économiques, familiaux, scolaires, résidentiels ou encore circonstanciels sont, à des degrés divers, communs à la plupart des jeunes suivis par la PJJ. Les points communs les plus forts sont sans doute, dans cette enquête, le contexte de grande précarité socioéconomique des familles, les ruptures familiales et la désaffiliation scolaire des adolescents ¹⁵ ».

¹³ D'après une récente recherche de Laurent Mucchielli portant sur 500 jeunes, 43% des jeunes sont en mauvaise santé, 60% consomment du cannabis, 80% présentent des lacunes scolaires, 72% ont connu un long moment de déscolarisation, 40% ont subi des violences physiques... - « La délinquance des mineurs à Marseille. 500 jeunes suivis par la Protection Judiciaire de la Jeunesse » - ORDCS – octobre 2016.

¹⁴ Cela est notamment caractéristique des jeunes dits « incasables ».

¹⁵ Extrait du rapport d'étude précitée : « La délinquance des mineurs à Marseille. 500 jeunes suivis par la Protection Judiciaire de la Jeunesse » - ORDCS – octobre 2016.

Le Professeur Michel Botbol parle de décharge impulsive dans l'acte, **la transgression devenant un régulateur émotionnel**. Aussi, **parmi les jeunes suivis au pénal, nombreux ont des troubles de l'attachement**. Pour ces derniers, l'autre est à la fois ce dont ils ont le plus besoin et ce qu'ils redoutent le plus (ainsi ils expriment leur refus de la relation souvent de manière violente). C'est le **paradoxe de la psychopathologie du lien**¹⁶. Les prises en charge de ces enfants et adolescents dans les établissements sont d'ailleurs souvent marquées par des fugues répétées, des passages à l'acte et donc par des notes d'incidents ce qui aggrave leur situation judiciaire.

« Les UEER accueillent bien des jeunes particulièrement déstructurés, cumulant les carences de toutes sortes, pour la plupart récidivistes notoires, et parfois estimés violents, voire dangereux »¹⁷.

Maurice Berger, psychanalyste, évoque quant à lui des parcours marqués par des violences et négligences pendant l'enfance¹⁸, ce qui plaide pour davantage de prévention.

« 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 »¹⁹.

¹⁶ Intervention du Professeur Michel BOTBOL, pédopsychiatre au centre hospitalier de Brest, le 19 janvier 2017, dans le cadre de la commission médico-sociale de la CNAPE.

¹⁷ Extrait du rapport de l'IGAS relatif aux UEER de 1998.

¹⁸ Les adolescents violents et délinquants : réflexions cliniques, psychopathologiques et thérapeutiques, élaborées à partir des consultations effectuées dans deux CER auprès de 50 mineurs âgés de 13 à 17,5 ans. Pour en savoir plus : <https://www.mauriceberger.net/les-adolescents-violents-et-delinquants/>

¹⁹ Même rapport.

Les professionnels font également part de manière unanime des **besoins croissants des adolescents sur le plan pédopsychiatrique** (symptômes psychiques, cognitifs, somatiques, conduites à risque, addictions...), problèmes souvent non traités en amont. Ils constatent une évolution des publics et **de plus en plus de demandes de placement pour des jeunes venant d'ITEP voire d'IME** (parcours médico-social)²⁰.

À défaut d'une réponse précoce appropriée, ils peuvent se retrouver placés en CER en raison de passages à l'acte parfois violents résultant d'un mal être, d'une réaction à une situation difficile ou d'une tension émotionnelle non maîtrisée.

Cette situation peut s'expliquer par des **difficultés d'accès aux soins, la pénurie de professionnels de la pédopsychiatrie** et le manque de places dans le champ sanitaire et médico-social. En outre, le **temps court de la prise en charge pénale** (3 à 5 mois) **est difficilement conciliable avec le temps nécessaire pour accéder aux soins** (plusieurs mois d'attente pour certains rendez-vous, services débordés, pénurie de places dans les établissements médico-sociaux, réduction des places en hôpital de jour, etc). S'il est nécessaire de développer des partenariats avec les acteurs de santé, les structures ne sont pas dans une situation égale face à la constitution d'un réseau qui dépend beaucoup des territoires, certains étant davantage dotés que d'autres.

En tout état de cause, **la souffrance psychique des jeunes accueillis induit une obligation pour les CER de revoir leur projet d'établissement** et pédagogique pour pouvoir y répondre. Cependant, les CER n'ont aucun moyen dédié à l'accès aux soins et à la santé, hormis le temps de psychologues (0.5 ETP) ou la possibilité de recourir à des prestations externes sous formes de consultations. Ils doivent donc disposer de moyens adaptés pour faire face à cette problématique, en lien avec le projet « PJJ, promotrice de santé » porté par l'administration.

²⁰ Sur la question de la double problématique « Handicap et Délinquance », voir la contribution de la CNAPE « Les enfants et adolescents à la croisée du handicap et de la délinquance » - janvier 2018.

À cet égard, les associations sont souvent seules face à la recherche de partenaires et se trouvent dans une situation très variable du fait de leur environnement territorial (richesse ou pauvreté des acteurs de soins, zone géographique, etc). À cet effet, l'articulation et la complémentarité entre les CER et les autres acteurs doivent être soutenues par les pouvoirs publics. Les partenariats entre la PJJ et les ARS se développent. **Plusieurs DIR PJJ ont signé avec les ARS des conventions** déclinant des objectifs de travail et des actions concrètes. Il importe que ces actions soient également applicables au secteur associatif. Ces partenariats institutionnels doivent être déclinés et formalisés dans les projets stratégiques interrégionaux et territoriaux de la PJJ.

3/DES MODALITÉS D'ORGANISATION CONTRASTÉES

À l'origine, les **éléments fondateurs** des CER qui en faisaient l'originalité et la spécificité étaient : la **rupture**, le **groupe**, l'organisation en **session**, l'**intensité éducative** et le programme d'**activité soutenu**.

L'idée sous-jacente du dispositif était que l'accompagnement d'un groupe d'adolescents délinquants bénéficiant d'un encadrement éducatif intensif, dans le cadre d'une session de courte durée et dans un contexte de rupture avec leur environnement familial et social, peut produire les conditions d'une dynamique de changement.

Bien qu'une identité commune ait émergé, tous les projets d'établissement ne présentent pas des modalités de fonctionnement identiques et des différences existent entre les CER. Certains établissements organisent des séjours pendant toute la durée de la session ou uniquement au début du placement, d'autres n'organisent pas de transferts. Certains CER ont axé la rupture sur l'éloignement géographique quand d'autres travaillent un accueil de proximité avec le lieu de vie d'origine et ont axé la rupture sur d'autres modalités pédagogiques etc.

Cette hétérogénéité des projets est à la fois une force et une faiblesse, présente des avantages comme des inconvénients. Les avantages sont liés à la richesse des expériences et aux innovations pouvant en découler en termes de pratiques et de relation éducative.

L'inconvénient principal est la **difficulté à définir une identité commune, un label « CER » clairement identifié et identifiable, suffisamment lisible pour tous.**

Par ailleurs, si la session était un concept caractéristique des CER, au fil du temps, **les établissements ont revu leurs modalités d'organisation : passage de 3 à 2 sessions par an et allongement des durées de sessions de 3 à 5 mois²¹.**

D'autres ont évolué vers la **file active**. Les quelques retours d'expériences sur le fonctionnement en file active font apparaître **une réduction des incidents et un climat général plus apaisé, une gestion des ressources humaines facilitée, une plus grande individualisation des prises en charge et une amélioration du travail mené sur les projets de sortie.**

En outre, lors de sa création, **ce dispositif était départemental ou régional**. Aujourd'hui, le cahier des charges n'est plus adapté aux nouvelles réalités territoriales puisqu'il existe des directions interrégionales (DIR) et territoriales (DT). Dans la pratique, selon les projets et les demandes des DIR PJJ, les accueils se font soit localement (proximité territoriale), soit nationalement (éloignement).

Les deux présentent intérêts et inconvénients. Un accueil de proximité entraîne un risque plus fort de fugues par exemple. Mais cela a l'avantage de permettre un travail plus intense avec les parents, de mieux préparer la sortie et faciliter l'inscription dans le territoire (partenaires, stages, etc.).

²¹ L'augmentation de la durée des sessions est notamment expliquée par la nécessité d'avoir plus de temps pour préparer la sortie et le passage de relais.

LES PRÉCONISATIONS DE LA CNAPE POUR FAIRE ÉVOLUER LE DISPOSITIF

Les échanges avec les membres de la CNAPE font apparaître un ensemble de difficultés récurrentes : un exercice managérial sous pression, une difficulté à fonctionner dans le respect du droit du travail et de la convention collective en raison de l'organisation en sessions et de la mise en œuvre des camps et transferts, la gestion de la violence, l'usure et la fatigabilité professionnelle, les problématiques de plus en plus complexes des jeunes accueillis, la difficulté à finir la session avec l'ensemble du groupe, la difficulté à recruter des éducateurs spécialisés, la difficulté à préparer la sortie en si peu de temps, etc.

Ces éléments amènent les responsables de CER à se réinterroger et à envisager une évolution dans leurs modalités d'organisation et de fonctionnement.

Au vu de ces constats et de l'expérience de ses adhérents, **la CNAPE formule des préconisations pour améliorer le dispositif et *in fine* les réponses apportées aux jeunes et à leur famille.**

1/UN DISPOSITIF QUI DOIT ÊTRE PILOTÉ A TOUS LES ÉCHELONS ET S'APPUYER SUR UNE ANIMATION TERRITORIALE ADAPTÉE

Le dispositif CER n'a pas fait l'objet de travaux ou de réflexions depuis plusieurs années et le comité de pilotage national, prévu dans le cahier des charges, n'est pas réuni. Or, il importe de renforcer et préciser la place et le rôle des CER au sein du dispositif pénal.

Tout comme il existe un comité de pilotage national annuel dédié aux CEF, **la CNAPE plaide pour la mise en œuvre d'un comité de pilotage national dédié aux CER, décliné aux niveaux interrégional et territorial.**

Ces instances doivent notamment servir de supports privilégiés pour la mise en perspective de données qualitatives et quantitatives, et la transmission des informations liées au suivi de l'activité et pour mener des réflexions et travaux sur l'évolution et l'amélioration du dispositif (relations partenariales, focus sur l'insertion des jeunes, l'après CER, etc). Elles doivent **favoriser des rencontres institutionnelles entre les équipes des CER, les équipes de milieu ouvert de la PJJ et les autorités judiciaires.**

RECOMMANDATIONS

_Transposer la note du 21 février 2014 relative au pilotage des CEF aux CER afin d'instaurer un COPIL national, des COPIL interrégionaux et territoriaux réguliers.

_Cette note doit indiquer la composition de ces comités de pilotage, leurs missions et organisations afin d'éviter les disparités de fonctionnement en fonction des territoires.

_Appuyer ce pilotage sur une politique territoriale adaptée permettant un échange régulier et des relations de proximité entre les associations, la PJJ et les juridictions.

_Systématiser les comités de fin de sessions pour tous les CER afin de faire le point sur le déroulement de celles-ci et travailler les projets de sortie.

2/UN DISPOSITIF QUI DOIT RESTER SOUPLE ET ÊTRE OUVERT SUR SON ENVIRONNEMENT

UNE RÉPONSE QUI DOIT ÊTRE PORTÉE PAR L'ASSOCIATION GESTIONNAIRE

La gestion d'un CER nécessite un **engagement et un soutien fort et durable des responsables associatifs**, une implication et une attention constante des parties prenantes (administrateurs, directions, salariés). Il est indispensable que le CER soit **intégré dans la politique d'ensemble de l'association et qu'il ne soit pas isolé** car considéré comme une réponse à part. Il doit être soutenu et porté par le conseil d'administration et la direction générale et inscrit au sein d'un pôle en lien avec les autres établissements et services de l'association.

L'OUVERTURE DU CER EN INTERNE ET VERS L'EXTÉRIEUR

L'établissement doit être **ouvert sur l'extérieur pour éviter un isolement et le repli sur soi** : lieux culturels, loisirs, associations, écoles, entreprises, participation aux évènements extérieurs... Il doit également **ouvrir ses portes au monde extérieur** afin de donner à voir ce qui s'y passe et de donner de la visibilité à l'action menée. **Un travail de sensibilisation et d'information en interne comme à l'extérieur est indispensable.** En interne, l'organisation de rencontres régulières de tous les professionnels de l'association permet de se connaître, d'estimer les missions respectives et les fonctionnements de chacun. Tous les temps d'échanges sont propices à une meilleure connaissance réciproque (organisation de séminaires, temps de réflexion partagés, moments de convivialité). Avec l'extérieur, l'organisation de rencontres inter institutionnelles, de journées portes ouvertes des établissements permettent de faire connaître le dispositif et contribuent à lutter contre les représentations et les préjugés (communication positive). **L'ouverture s'entend également vis-à-vis de l'environnement du jeune** (familial, social, etc.).

L'ANCRAGE TERRITORIAL ET LES PARTENARIATS

L'inscription de la structure dans son environnement et la constitution d'un réseau partenarial de proximité sont des facteurs de réussite déterminants.

L'**ancrage territorial** et une **implantation adaptée favorisant le lien social** sont également à privilégier. Ainsi, il faut tenir compte de l'offre de transports, des bassins d'emploi, des temps de déplacements, de la présence et du rôle des partenaires (écoles, soins, entreprises, tissu social, culturel, etc) car **en cas de fort éloignement, la contrainte logistique, et donc financière, devient très présente.** Elle doit donc être prise en compte dans les moyens alloués à l'établissement.

La constitution d'un réseau de partenaires prend du temps. Cela passe d'abord par l'établissement d'une **relation de confiance** ce qui suppose des échanges, et de rassurer quant aux missions du CER au public accueilli qui fait l'objet de peurs et de préjugés. Ainsi, la signature de protocoles et conventions peut prendre du temps et nécessite un réel travail préparatoire se prolongeant sur le long terme.

UNE ARCHITECTURE ET DES LOCAUX ADAPTÉS

Chaque CER doit pouvoir penser son architecture et ses locaux en fonction de son projet (activités agricoles, équithérapie, cuisine, bateau, etc.) La réflexion autour des locaux est importante car **un cadre de vie de qualité favorise l'apaisement** (climat de sécurité et de confiance). Ainsi, les locaux doivent être fonctionnels, agréables à vivre afin que les jeunes comme les adultes puissent se les approprier. Ils doivent être aménagés avec des espaces clairement identifiés (pôle pédagogique, administratif, éducatif, espace nuit...), des lieux d'intimité et d'apaisement pour les jeunes, des lieux dédiés au collectif (convivialité). Il faut également porter une attention à la configuration et à l'état des locaux et du matériel (chambres, entretien, réparation des dommages).

Au-delà des retours des jeunes dans leur famille, **la CNAPE recommande la mise en place d'espaces dédiés à l'accueil, voire à l'hébergement des parents (maison des parents)**. Cela permet de travailler différemment la relation entre le jeune et ses parents (médiation) et d'organiser des temps partagés conviviaux, d'héberger des parents qui sont éloignés et qui n'ont pas les moyens de payer un hébergement durant leur séjour. Cependant, tous les CER n'ont pas une architecture adéquate permettant d'accueillir les familles.

RECOMMANDATIONS

_ Prévoir une implantation adaptée favorisant le lien social et un maillage territorial, tenant compte de l'offre de transports, des bassins d'emploi, des temps de déplacements, de la présence et du rôle des partenaires (écoles, soins, entreprises, tissu social, culturel, etc.).

_ Soutenir et porter le CER, l'intégrer à la politique de l'association. L'inscription du CER au sein d'un pôle est recommandée (pôle justice des mineurs, pôle protection de l'enfance, etc.).

_ Ouvrir les portes du CER au monde extérieur pour éviter l'isolement.

_ En cas d'éloignement géographique de l'établissement, adapter les moyens financiers alloués au CER afin de lui permettre de remplir sa mission (temps de déplacements, etc.).

_ Mettre à jour le programme architectural des CER et penser la qualité du bâti comme un élément clé de réussite des projets.

3/ DES MODALITÉS D'ORGANISATION ET PÉDAGOGIQUES QUI DOIVENT ÊTRE CONSERVÉES, D'AUTRES QUI DOIVENT ÉVOLUER

Le groupe, l'organisation en sessions, l'intensité éducative et le programme d'activités, la rupture constituent l'originalité et la spécificité des CER. Mais, comme évoqué précédemment, l'évolution de plusieurs CER vers la file active vient réinterroger un des éléments fondateurs de ce dispositif. Ainsi, **certaines modalités pédagogiques définissent l'essence même des CER et doivent être conservées**. D'autres doivent évoluer pour répondre aux difficultés actuelles.

LA RUPTURE

Concept fondateur des CER, **la rupture constitue une modalité pédagogique spécifique et propre aux CER** qu'il convient de conserver. Multiforme, elle peut être environnementale, familiale, psychique... et n'a pas forcément besoin d'être géographique pour prendre sens. Elle vise à créer une distanciation temporaire avec le milieu de vie et l'environnement d'origine du mineur, à rompre avec ses habitudes et rythmes de vie, avec son comportement délinquant, et son mode de relation aux autres, à lui donner de nouveaux repères, de nouveaux rythmes pour qu'il puisse se projeter dans une nouvelle dynamique. Ainsi, **si les objectifs de la rupture sont communs à tous les CER, les modalités et moyens mis en œuvre pour la faire vivre peuvent varier d'un CER à l'autre**, car dépendent de l'histoire de l'association, du lieu d'implantation de la structure, des réalités locales, des projets pédagogiques, etc.

LA NOTION DE GROUPE

Autre élément fondateur, en session comme en file active, la notion de groupe reste une modalité pédagogique spécifique aux CER. En effet, les CER travaillent autour de la gestion d'un petit groupe (6 à 8 jeunes) qui avance collectivement. La cohésion du groupe est concrétisée par des camps et séjours dans certains CER ou par un travail sur site dans d'autres. La dynamique de groupe est donc beaucoup plus forte que dans les CEF qui proposent un accueil individualisé. Les actions groupales permettent de travailler le vivre ensemble. Même en file active, les CER ont maintenu cette modalité

pédagogique en travaillant par petits groupes (3 jeunes). La taille du groupe est donc réduite et les actions groupales plus ciblées. Lorsque la cohésion du groupe est trop forte et que les jeunes font alliance, il existe un fort risque de mise en difficulté de l'équipe.

UNE PRISE EN CHARGE PROGRESSIVE

Cette progressivité est marquée par des modules. Au nombre de trois, ils scindent la prise en charge :

- la phase d'accueil du jeune (rupture),
- la remobilisation (projet individuel, programme d'activités),
- le projet d'insertion/ la préparation à la sortie.

Cette progressivité doit être adaptée, chacun ayant des ressources et capacités propres et avançant à son rythme.

LES SÉJOURS, CAMPS ET TRANSFERTS

Plus ou moins longs et plus ou moins fréquents selon les projets des structures, **les transferts ont souvent lieu en début de placement pour donner corps à la rupture**. Cela permet en effet de **féderer le groupe**, de **créer un lien et une relation** de confiance avec les professionnels et avec les autres jeunes. Les transferts sont également bénéfiques pour les professionnels car participent à la **cohésion de l'équipe**. Cependant, tous les CER n'organisent pas des transferts au début du placement. Dans ce cas, ils travaillent la rupture et la cohésion du groupe sur place via d'autres médias.

La pédagogie des transferts repose sur le déplacement. Cependant, **l'organisation des transferts/séjours est complexe** (impact sur l'organisation du temps de travail et des plannings). Il est difficile de respecter le droit du travail et la convention collective. Il est constaté que chaque CER a mis en place des fonctionnements propres mais **il existe un fort risque de contentieux prud'homal qui sera in fine porté uniquement par l'association et non par l'administration**. Cela place les associations dans une position de risque dès lors que **les contraintes particulières de l'activité les éloignent de l'application stricte du droit** et engagent leur responsabilité civile, pénale, matérielle et morale. Cette

injonction paradoxale amène les associations dans un repli sécuritaire (réduction de la durée des transferts, voire arrêt total des transferts, maximisation de l'encadrement au risque d'une inflation des heures supplémentaires, etc.). **Cette position met en tension la dimension de rupture pourtant au cœur du dispositif.** Par ailleurs, les séjours et transferts pèse financièrement sur le groupe 2. Les budgets alloués doivent donc en tenir compte. Il importe de faire correspondre la vocation de l'institution à ses moyens et ressources.

UN CADRE CONTENANT ET COHÉRENT

Les CER visent à offrir un lieu sécurisant et protecteur, un cadre solide, stable, cohérent et structuré, par le biais d'une prise en charge éducative, pédagogique et psychologique. **La contenance éducative repose sur la présence continue et pérenne des adultes, et sur l'établissement de repères et d'un cadre d'intervention clairs et connus de tous.** La présence constante d'adultes auprès des jeunes dans les actes de la vie quotidienne, **capables de tenir leur posture**, la mise en œuvre d'un règlement de fonctionnement qui s'impose à tous et qui n'est pas négociable, sont des éléments qui structurent la prise en charge.

La cohérence du cadre institutionnel repose notamment sur des règles claires et communes qui ne varient pas d'une personne à l'autre, des fonctions et rôles identifiés pour chaque adulte, **des postes stabilisés au regard de missions déterminées** et non interchangeables, **des adultes qui tiennent le cadre** et ne changent pas d'avis (posture éducative, autorité). **La question de la sanction est également à relier avec la cohérence et le positionnement éducatif**, notamment lorsque les jeunes testent les adultes et les limites de ce qui est permis, lorsqu'ils cherchent à vérifier s'ils sont cohérents, s'ils « *font ce qu'ils disent* », lorsqu'ils cherchent les failles au sein de l'équipe et les écarts de positionnements entre les professionnels. Ainsi, pour être crédibles, les professionnels doivent mettre en œuvre ce qu'ils disent. Il importe également de maintenir une cohérence d'équipe²².

²² Pour plus de précisions, se référer au document de la CNAPE « La sanction dans l'acte éducatif en CEF » - Mars 2018.

La question du cadre institutionnel renvoie à la question de la formation des professionnels. Les retours des adhérents de la CNAPE montrent que, le plus souvent, ces structures, tout comme les CEF, sont confrontées à des turn-over et sont peu attractives pour les personnels diplômés du travail social. Les éducateurs spécialisés postulent rarement en CER et CEF et plus largement dans le champ pénal. Au regard de ces difficultés d'embauche (qui touche aussi les cadres), les CER recrutent des professionnels, diplômés ou non, venant de divers horizons (moniteurs-éducateurs, éducateurs sportifs, animateurs, filière STAPS) mais ayant une expérience professionnelle et personnelle adaptée à l'exercice en CER.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette situation dont le fait que **la formation initiale des travailleurs sociaux n'intègre pas suffisamment la question de la justice pénale des mineurs et de l'éducation sous contrainte**. Cela a un impact sur les choix des stagiaires et leur orientation comme futurs professionnels. **A termes, le risque est celui de l'absence de candidats diplômés du travail social pour exercer en CER et en CEF**. Les éducateurs spécialisés, pourtant diplômés, se retrouvent bien souvent en difficultés face à la réalité du travail en CER et CEF, et à la confrontation quotidienne avec les adolescents (gestion des crises, de la violence, recours à l'agir, etc.). Le diplôme n'est donc pas, à lui seul, un gage de compétences pour faire face au quotidien à ce public. En outre, **l'investissement professionnel spécifique demandé est faiblement rémunéré**. Or, **la fidélisation des équipes et la professionnalisation ont un coût**. Au-delà, de la responsabilité de l'employeur sur la mise en œuvre d'un plan de formation, la CNAPE estime que **l'administration** - qui pointe régulièrement la faible qualification des professionnels - **doit prendre part à cette question et soutenir les associations**. Cela pourrait passer par une ligne budgétaire spécifique dédiée aux CER pour former les professionnels, ainsi que par un travail avec les écoles de travail social.

LA DURÉE DE PRISE EN CHARGE

La durée de prise en charge en CER ne coïncide pas toujours avec la temporalité nécessaire au développement des capacités de socialisation des jeunes. En outre, comme précisé précédemment, les missions confiées aux CER

nécessitent un minimum de temps pour pouvoir amorcer un réel projet de sortie et une réinsertion durable. Les CER qui ont allongé la durée des sessions constatent une réduction des arrêts de travail et de la fatigue des professionnels, un travail renforcé avec les familles, une individualisation plus forte permettant d'axer davantage l'accompagnement vers l'insertion.

Constatant l'allongement des durées des sessions, la CNAPE recommande que les prises en charge soient de 4,5 mois pour les CER fonctionnant en sessions, et de 5 mois pour ceux fonctionnant en file active.

LA PRÉADMISSION ET L'ADMISSION

Cette procédure revêt un enjeu fort en termes de **constitution et d'équilibre des groupes**, mais également pour la **préparation de l'accueil** (réduction des fugues et passages à l'acte). Si certains établissements formalisent la préadmission exclusivement par l'étude des dossiers, d'autres organisent des entretiens avec le jeune, ses parents et l'éducateur de la PJJ. L'étude des dossiers est un élément important : vérification des éléments du dossier (histoire familiale, antécédents judiciaires, bilans de santé, actes médicaux...), et de l'adéquation du profil du mineur avec le projet du CER. Mais ce travail n'est pas toujours possible lorsque les dossiers ne sont pas à jour. **L'étude des dossiers permet de poser des hypothèses de travail avec les jeunes en fonction de leurs problématiques.** Ces temps de rencontre permettent de poser le cadre du placement, de présenter la structure et l'organisation du CER, le déroulement du placement et les objectifs de la prise en charge. Cela permet aussi à la direction d'appréhender le jeune, sa problématique, sa façon d'être (importance de la communication non verbale). Cela contribue à **rassurer le jeune comme ses parents**, à **rechercher leur adhésion** et ainsi à **mieux associer les parents** à la suite de la prise en charge. **Cette première « accroche » favorise la réflexion du jeune avant son arrivée et permet de le préparer au placement.**

L'arrivée au CER est une période de vulnérabilité qui nécessite une prise en charge renforcée. C'est pourquoi il importe d'**instaurer, dès l'arrivée du jeune, un climat rassurant et chaleureux, et de gérer l'aspect émotionnel que peut susciter le placement.** Une procédure d'accueil doit donc être formalisée et

mise en place. Cela contribue à une meilleure compréhension et lisibilité de l'organisation par les jeunes. Il importe que ces derniers connaissent les règles et procédures en vigueur, en comprennent le sens, ainsi que les conséquences possibles en cas de non-respect par un travail sur la responsabilisation.

LE PUBLIC ACCUEILLI

Conçus en 1996 comme une alternative à l'incarcération pour être le chaînon manquant entre les foyers classiques et la prison, le cahier des charges du 13 janvier 2000 vise l'accueil de mineurs multirécidivistes, en grande difficulté ou en voie de marginalisation, ayant un passé institutionnel déjà lourd, ayant besoin d'être éloignés de leur milieu naturel, et ne relevant pas d'une prise en charge collective traditionnelle. Depuis, les CER ont été créés et constituent l'alternative à l'incarcération repérée et utilisée comme telle par les magistrats. Pour autant, dans la pratique, le public accueilli en CER est très proche de celui des CEF (jeunes sous contrôle judiciaire, multirécidivistes, sortant de détention).

Les associations gestionnaires de CER revendiquent le fait de pouvoir **accueillir les mineurs faisant l'objet d'une décision judiciaire dans le cadre de l'ordonnance de 1945 quel que soit leur parcours judiciaire**. Ainsi, **l'enjeu principal réside dans le profil du jeune, sa problématique et son histoire et non dans son parcours judiciaire**. Le CER peut être adapté à un primo-délinquant tout comme à un sortant de détention. La question à se poser est de **savoir si le placement en CER pourra répondre à la problématique de délinquance mais aussi aux besoins du jeune**. Cette approche singulière existe grâce à la **procédure d'admission qui permet aux directions d'étudier les propositions d'accueil** et de constituer un groupe homogène quel que soit le parcours judiciaire des jeunes. Cela répond également au **souci d'individualisation** des réponses.

Par ailleurs, les adhérents de la CNAPE proposent de **maintenir la possibilité d'accueil dans le cadre de l'assistance éducative**²³ car cela peut avoir du sens pour certains jeunes en fonction de leur parcours. Dans cette hypothèse, l'établissement devra expliquer sa proposition et montrer l'intérêt que cet accueil peut revêtir.

²³ Cette possibilité est inscrite dans le cahier des charges mais, en pratique, la PJJ est revenue sur cette modalité.

_ Actualiser et retravailler, avec le secteur associatif, le cahier des charges en vigueur en conservant la rupture et le travail à partir du groupe comme modalités pédagogiques spécifiques aux CER.

_ Privilégier les compétences, l'expérience et les savoir-être plutôt qu'un diplôme ou un niveau de qualification.

_ Soutenir les associations par le biais d'une ligne budgétaire spécifique consacrée à la formation des professionnels, par la prise en compte dans les budgets prévisionnels de l'accueil de stagiaires, d'apprentis, de contrats de qualification.

_ Engager un travail avec les écoles de travail social s'agissant de la formation initiale comme de la formation continue pour développer des contenus dédiés au champ pénal et à l'éducation sous contrainte, et pour mieux faire connaître les CER.

_ Allonger la durée des sessions à 4,5 mois et la prise en charge en file active à 5 mois.

_ Conclure un accord national relatif aux transferts afin de faciliter leur organisation par les établissements (dérogation pour tous).

_ Veiller aux données des dossiers d'admission des jeunes afin que les CER disposent de l'ensemble des informations utiles et nécessaires (parcours judiciaire, social, éducatif, éléments sur la santé psychique et physique, sur la scolarité/formation, problématique familiale, etc.).

_ Rendre systématique, dans le cadre des accueils préparés, la mise en place d'une procédure de préadmission avec un temps de rencontre avec le jeune, ses parents et l'éducateur de la PJJ, voire avec l'ASE quand le jeune était suivi en assistance éducative.

_ Conserver la possibilité d'accueil de mineurs dans les CER au titre de l'article 375 du code civil (habilitation civile pour quelques places).

4/ RENFORCER LE TRAVAIL AVEC LES FAMILLES

Aucune référence au maintien des liens familiaux et au travail avec les familles ne figure dans le cahier des charges du 13 janvier 2000.

Pourtant, les CER sont soumis et appliquent la loi du 2 janvier 2002. **Ainsi ils élaborent un règlement de fonctionnement qui précise les règles applicables**

concernant les relations avec les détenteurs de l'autorité parentale. Si tous permettent le maintien de relations *via* des correspondances, des appels téléphoniques et des retours en famille, les modalités de mise en œuvre divergent d'une structure à l'autre (certains permettent les appels téléphoniques dès le début du placement quand d'autres attendent la fin du premier mois (rupture)). Certains ont mis en place des niveaux de progression, le nombre d'appels augmentant au fur et à mesure du placement en fonction de la progression du jeune, etc).

Le futur cahier des charges des CER devra comporter des indications quant au travail avec les familles en rappelant que seule la prescription judiciaire peut porter atteinte au droit du mineur concernant le maintien des liens familiaux. Il devra également préciser que tout au long du placement, les titulaires de l'autorité parentale sont associés et impliqués dans la prise en charge de leur enfant. En effet, même si les CER se caractérisent par la rupture, ils n'ont pas vocation à couper ou rompre les liens familiaux. Au contraire, **le travail avec les familles est indispensable puisque les dynamiques familiales jouent souvent un rôle dans la situation des jeunes, leur problématique et les passages à l'acte** (histoires familiales chaotiques, contextes de vie difficiles, carences éducatives, affectives, interactions familiales perturbées, etc). Dès lors, **le placement en CER doit être mis à profit pour apaiser les conflits**, travailler sur la place du jeune dans la cellule familiale et **favoriser la restauration du lien**. Cela nécessite une évaluation préalable pour analyser la relation existante au moment du placement et avec l'environnement familial dans lequel évolue le jeune.

Les parents doivent être associés à la prise en charge de leur enfant dès l'entretien de préadmission et tout au long du placement (échanges et rencontres avec l'équipe, association à l'élaboration du projet individuel, invitation à participer aux réunions de synthèse, informations sur le déroulement du placement, les bilans réalisés, l'état de santé de leur enfant, l'évolution de son comportement et de ses progrès).

Durant la prise en charge, **le CER engage un travail avec les parents axé sur leur place et leur rôle**, l'objectif étant de les aider à **affirmer leurs compétences parentales**. Pour certaines situations, un travail important est à faire lorsque les jeunes ne veulent pas voir leurs parents et refusent la relation. **La fonction de médiation est donc centrale. Ce travail doit se faire en articulation avec le**

milieu ouvert de la PJJ, qui en tant que « milieu ouvert socle », doit maintenir un lien avec les parents pendant le placement de leur enfant. Cette mission est indispensable. La coordination entre l'établissement le milieu ouvert de la PJJ est donc indispensable et doit être pensée et travaillée. **Des protocoles entre les CER et les services de milieu ouvert de la PJJ peuvent être formalisés** afin d'articuler leur fonctionnement et de clarifier les rôles de chacun dans le cadre de l'accompagnement des mineurs et des parents, pendant le placement et à son issue. Dès l'accueil du mineur, il est recommandé de convenir d'un calendrier de rencontres avec le service de milieu ouvert de la PJJ afin qu'il puisse se rendre disponible et être présent aux réunions de synthèses et aux rencontres avec les familles.

Le travail avec la famille est forcément impacté par la question de l'éloignement géographique, des contraintes financières et de temps que cela induit. Ainsi, certains CER organisent régulièrement des visites au domicile des parents mais cela n'est possible que si le lieu de vie des parents n'est pas trop éloigné de l'établissement. Sinon, cela nécessite des temps importants de déplacements ce qui est difficilement conciliable avec l'effectif des CER et l'organisation du temps de travail. Parfois, faute de financements suffisants alloués, les CER ne sont plus en mesure de payer les frais de transport et d'hébergement des parents venant rendre visite à leurs enfants. Enfin, le faible organigramme des CER rend difficile la mobilisation des professionnels sur des temps dédiés à l'accompagnement des familles.

RECOMMANDATIONS

_Inscrire la question du maintien des liens familiaux et du travail avec les familles dans le nouveau cahier des charges.

_Organiser les locaux de manière à pouvoir accueillir/héberger les parents sur place (espace dédié à l'accueil des parents).

_Allouer des moyens financiers adaptés aux CER afin qu'ils puissent remplir leur mission de maintien des liens familiaux et travailler avec les familles (temps de déplacements, paiement des trajets pour les familles, de l'hôtel etc.).

5/ PENSER ET ACCOMPAGNER L'APRÈS CER

La sortie constitue une période de fragilité qui peut être source d'angoisse et de souffrance pour les jeunes notamment suite à une prise en charge intensive (adultes présents en permanence, cadre, repères et règles rappelés quotidiennement, activités obligatoires, etc.).

Elle peut être vécue comme une « nouvelle rupture » qui peut être brutale suite à l'intensité du placement. Ainsi, il n'est pas rare que des mineurs ou jeunes majeurs en fin de placement, fassent part de leur angoisse de retourner dans leur environnement, de leur peur de « rechuter » dès qu'ils retourneront dans leur quartier et avec leurs pairs. C'est pourquoi la sortie nécessite une attention particulière et une préparation bien en amont afin d'être anticipée. Mais cela n'est pas toujours conciliable avec le temps court de la prise en charge (3 à 5 mois).

En outre, les associations constatent que **la majorité des jeunes retournent au domicile familial à l'issue du placement faute de réponse adaptée.** Il est en effet difficile de trouver un établissement ou service prêt à accueillir un jeune sortant de CER (stigmatisation, peurs, etc.). Le passage d'une prise en charge pénale à une prise en charge civile n'est pas aisé puisqu'il est nécessaire de justifier d'un danger ou d'un risque de danger pour qu'une mesure civile soit prononcée.

De plus, **les mineurs étiquetés « délinquant » subissent un mécanisme d'exclusion.** Le continuum entre justice pénale des mineurs et protection de l'enfance n'existe que très marginalement.

En outre, les jeunes se retrouvent trop rapidement face à une situation d'autonomie et d'indépendance qu'ils ne parviennent pas toujours à gérer. **La moindre difficulté dans la mise en place du projet du jeune peut y mettre fin de manière prématurée** (ne pas réussir à se lever, manque de motivation, problème de logistique et d'organisation, etc.). Le projet de sortie doit donc intégrer la question de l'insertion et permettre l'inscription matérielle et concrète du jeune dans une activité, une formation ou un travail.

« La force des affiliations aux « pairs » du quartier, la difficulté des mineurs à suivre la piste tracée par le CER une fois qu'ils sont rentrés chez eux, constituent d'évidence un frein énorme à l'insertion de ces jeunes. Ne pas « trahir » les siens et la loi du quartier impose souvent de laisser choir tous les projets échafaudés pendant le temps du placement²⁴ ».

Sur le terrain, de nombreux CER travaillent avec les DIR et DT PJJ pour envisager **une transition plus sereine laissant le temps au jeune d'appréhender la suite et de concrétiser son projet** dans de bonnes conditions. Face à ces constats, **la CNAPE a mené une réflexion avec ses adhérents²⁵ qui a abouti à la proposition d'un accompagnement soutenu à la sortie mais progressivement moindre selon l'évolution du jeune**. Cet accompagnement serait réalisé par l'éducateur du CER référent du jeune, en lien avec l'éducateur de milieu ouvert. En effet, une présence éducative ciblée et réactive pourrait remédier à ces difficultés et garantir la continuité du projet.

Puisque de nombreux retours se font en famille, la question du travail avec celle-ci, en parallèle du placement du mineur, constitue un enjeu majeur, tout comme la préparation et l'accompagnement des familles à ce retour. Les projets d'établissement des CER intègrent tous la préparation de la sortie comme une étape à part entière du placement. Cette phase doit permettre une ouverture progressive vers l'extérieur permettant une réassurance du mineur et visant son autonomie (mises en situation d'autonomie, stages en entreprises, apprentissage, etc.). À cet égard, il serait intéressant de réfléchir à **la mise en place plus systématique d'une phase d'expérimentation** permettant de tester sur plusieurs jours le projet de sortie du mineur. Lorsque le projet de sortie prévoit un retour au domicile, des retours en famille plus réguliers pourraient être instaurés. Cela devrait permettre de **confronter les jeunes à une situation d'autonomie ou au retour dans leur milieu d'origine**, tout en offrant au CER un temps d'observation et d'évaluation pour ajuster et retravailler le projet de sortie si besoin.

²⁴ Extrait du rapport d'évaluation des CER de 2007 - DPJJ.

²⁵ L'après CER : Créer les conditions d'une véritable (ré)insertion – 2016.

Cela permettrait également de confronter les acquis comportementaux, sociaux, relationnels et familiaux du jeune et de confirmer ou de remettre en question la faisabilité des préconisations post-CER.

_Anticiper autant que possible la sortie du CER en la préparant avec le jeune, ses parents et l'éducateur de milieu ouvert de la PJJ, notamment par le biais de retours en familles réguliers en fin de placement (dans le cadre d'un retour au domicile) ou de l'expérimentation du projet de sortie.

_Pour faciliter la mise en œuvre de décisions judiciaires ou administratives dans le cadre de la protection de l'enfance à l'issue d'un placement en CER, la CNAPE recommande que le conseil départemental soit associé durant le temps du placement pénal, lorsque le service de l'aide sociale à l'enfance a connu le mineur et sa famille avant le placement. Le fait de maintenir un lien avec l'ASE pendant le placement est de nature à faciliter la reprise d'un suivi à la sortie.

_La sensibilisation des départements à l'importance de pouvoir intégrer une mesure civile, voire administrative, à l'issue d'un placement pénal, dans l'intérêt de l'enfant, doit faire l'objet d'un dialogue régulier entre les dispositifs de la protection de l'enfance et ceux de la justice pénale des mineurs (travail pédagogique, échanges, réassurance). Ces échanges doivent s'inscrire dans le cadre plus global de la politique de protection de l'enfance (schémas, commissions pluri-institutionnelles, etc.).

_Prévoir la poursuite de l'accompagnement des mineurs par le CER à l'issue du placement, en lien et en articulation avec l'éducateur de milieu ouvert de la PJJ.

6/ UN ORGANIGRAMME PRÉCAIRE QUI DOIT ÉVOLUER

Contrairement à ce qui est régulièrement avancé, **il n'existe pas à ce jour de textes réglementaires fixant un organigramme cible pour les CER.**

En revanche, dans la pratique et au fil du temps, **la PJJ s'est basée, dans le cadre de l'approbation des budgets prévisionnels des établissements, sur un organigramme type qui comporte 12,5 ETP** à savoir :

- 1 ETP de chef de service éducatif,

- 0,5 ETP de psychologue,
- 0,5 ETP de secrétariat,
- des éducateurs (d'internat et techniques),
- des surveillants de nuit.

Sur le terrain, la référence à 12.5 ETP est donnée pour justifier le refus d'évolution des équipes.

L'étude des organigrammes des CER adhérents à la CNAPE fait apparaître des équipes allant de 11,5 à 12.5 ETP.

Une grande hétérogénéité existe au sein des structures. Si certains CER ont des surveillants de nuit, d'autres ont recours aux éducateurs pour faire les nuits (avec la question des heures d'équivalence). Certains ont un temps de maîtresse de maison, et quelques CER disposent d'un temps de directeur (0,20 à 0,30 ETP) souvent salarié d'un pôle ou d'un autre établissement justice ou protection de l'enfance.

L'organigramme des CER est précaire car il ne comporte pas de poste de direction. Or, **1 ETP de cadre n'est pas suffisant²⁶ pour assurer la continuité nécessaire à l'action de l'établissement**, le contrôle, le travail partenarial, ni pour répondre aux obligations du droit du travail et notamment à la convention collective. En cas de congés ou d'absences du chef de service, le CER se retrouve sans cadre, ce qui met les structures en difficulté d'organisation et de fonctionnement (formation, maladie, accidents du travail, réunions, etc.).

En outre, **le rôle du directeur est différent de celui du chef de service**. Ce dernier est en prise direct avec les équipes et la gestion du quotidien. Pour autant, un temps de direction est nécessaire pour gérer l'aspect partenarial, le respect du droit du travail et l'application de la réglementation telle que les normes d'hygiène et de sécurité, le suivi budgétaire, la gestion du personnel (pouvoir disciplinaire), pour apporter un regard distancié et une prise de recul par rapport au travail mené par le chef de service. À l'heure où les risques psycho-sociaux font l'objet de plus en plus d'attention, cela permettrait de lutter contre l'isolement des chefs de service.

²⁶ En application de la convention collective de 1966, 0,30 ETP est nécessaire pour les congés. De même, il s'agit de ne pas oublier les astreintes qui s'imposent au cadre.

Les associations gestionnaires de CER constatent également que **les temps de remplacement des personnels font régulièrement l'objet de charges non reprises** et n'apparaissent jamais au budget prévisionnel.

Enfin, **l'organisation des transferts est complexe et impacte fortement le groupe 2**. Cette complexité a amené les CER à réduire le nombre de transferts, voire à les supprimer, alors même que cela fait partie des éléments fondateurs des CER (rupture).

La CNAPE et ses adhérents considèrent que l'organigramme de 11,5 à 12,5 ETP avec 1 ETP de cadre est insuffisant pour faire face à la réalité de la prise en charge des publics, que l'on soit en session ou en file active. Il n'intègre aucune ressource de nature à « absorber les chocs » ou à venir renforcer une équipe en difficulté. Il met en difficulté l'encadrement. **Cette situation induit irrémédiablement des tensions entre les ressources et les moyens disponibles qui, ajoutées aux difficultés de l'exercice, font peser de forts risques sur le fonctionnement des CER.**

C'est pourquoi la CNAPE propose **l'élaboration d'un nouvel organigramme, base minimum pour fonctionner, qui s'établirait comme suit (13,80 ETP) :**

- 1,5 ETP de cadre hiérarchique,
- 2 à 2,30 ETP de surveillants de nuit,
- 0,5 ETP de psychologue,
- 8 ETP d'éducateurs dont des éducateurs d'internat (éducateur spécialisé, moniteur éducateur, éducateur sportif...) et des éducateurs techniques,
- 0,5 à 1 ETP de maîtresse de maison (avec la prime des 40 points puisqu'elle participe à la prise en charge éducative des jeunes),
- 0,5 ETP de secrétariat,
- des contrats d'apprentissage ou de professionnalisation.

Cette proposition vise à **mettre en lien les obligations et missions** imposées par les textes légaux et réglementaires (droit du travail, convention collective, cahier des charges, notes...), **avec les besoins en moyens humains** (nombre d'heures annuelles et nombre d'ETP). Ces derniers sont dédiés à la réalisation d'activités collectives et pédagogiques (scolarité, insertion, sport, loisirs...), mais aussi à toutes les démarches et accompagnements individualisés (audiences,

famille, réseau, dispositif, insertion sociale et professionnelle, soin... avec des temps de déplacement parfois très importants).

Il est noté également l'**intérêt de la professionnalisation et de l'accueil de stagiaires**. En effet, compte tenu des difficultés de recrutement dans le secteur pénal, pour favoriser le recrutement de travailleurs sociaux, il importe de développer en amont l'accueil de stagiaires et de donner envie aux étudiants de postuler dans ce champ. **Cet effort doit être soutenu par l'administration dans le cadre des budgets prévisionnels.**

Enfin, il importe de rappeler que l'organisation de temps de formation pour les CER fonctionnant en sessions est complexe. Le seul moment possible est entre les sessions mais il convient de tenir compte du temps de repos légal des équipes.

RECOMMANDATIONS

_Faire évoluer l'organigramme des CER vers une base minimum de 13,80 ETP en prévoyant notamment un temps supplémentaire de cadre hiérarchique. Cette organigramme doit permettre la fixation d'un montant de groupe 2 mais ne doit pas devenir un organigramme type imposé aux structures. En effet, en fonction des organisations, de la taille des associations, des territoires, des projets pédagogiques, des spécificités peuvent exister telles que le choix de recourir ou non à une maîtresse de maison.

_Favoriser les contrats de professionnalisation et l'accueil de stagiaires en CER via une prise en charge par l'autorité de tarification dans le cadre des budgets prévisionnels.

7/ METTRE EN PLACE UNE DÉMARCHE D'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES CER SUR LES MINEURS ACCUEILLIS

Un document de la DPJJ de 2016²⁷ précise que les éléments dont elle dispose, avant tout quantitatifs, ne permettent pas de répondre aux interrogations anciennes sur la pertinence de la prise en charge qu'offrent les CER dans le parcours des jeunes, sur la réponse aux difficultés du retour en « milieu naturel » ou

²⁷ Point de situation sur les CER – DPJJ/SDPOM – 4.07.16.

sur les contraintes et limites du fonctionnement en sessions. Il est ajouté qu'une évaluation d'ensemble plus qualitative permettrait d'éclairer certaines questions récurrentes.

Au niveau national, les CEF focalisent l'attention médiatique et politique. La question de la délinquance juvénile est un sujet sensible qui donne lieu à des a priori, des préjugés et des opinions souvent biaisés et non fondés. **L'absence d'évaluation qualitative notamment sur l'impact de ces prises en charge sur le devenir des mineurs, contribue à mettre en doute leur efficacité et entretient ces préjugés.**

La CNAPE recommande donc la mise en place d'une évaluation de l'impact de ce dispositif : une évaluation globale relative à la prise en charge en CER, mais aussi relative à l'amont et à l'aval de celle-ci. Il importe de ne pas se limiter au fonctionnement des CER, mais de les inscrire dans le dispositif global de protection judiciaire de la jeunesse.

Plus globalement, une évaluation de l'ensemble du dispositif pénal est indispensable puisque les jeunes suivis par la PJJ font l'objet de plusieurs mesures, voire de plusieurs placements successifs. L'impact d'une réponse éducative ne peut s'évaluer qu'en prenant en compte tout le contexte et parcours du mineur.

RECOMMANDATIONS

_Évaluer de manière qualitative l'impact de la prise en charge en CER sur les jeunes en intégrant l'amont et l'aval de leurs parcours.

_Évaluer le dispositif global du placement judiciaire pénal (CEF, CER, EPE, LVA, etc.).

_Développer des études et recherches longitudinales sur les jeunes suivis au pénal (profils, situations antérieures) et sur leur devenir (réinsertion, facteurs de désistance).

Créée en **1948**, la CNAPE est une fédération nationale dans le domaine de la protection de l'enfant, qui regroupe
125 associations,
12 fédérations et mouvements,
des personnes qualifiées et une association nationale d'usagers.

Ce sont près de **8 000 bénévoles** et
28 000 professionnels qui accueillent chaque année
plus de **250 000 enfants, adolescents**
et jeunes adultes en difficulté.

L'action de la CNAPE s'inscrit dans le respect de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et dans le cadre des politiques publiques relatives à l'enfance et à la jeunesse.

Les champs d'intervention de la CNAPE concernent la prévention, la protection de l'enfance, la justice pénale des mineurs, l'enfance et la jeunesse en situation de handicap et de vulnérabilité, la jeunesse confrontée à des difficultés d'insertion. Ils portent également sur l'environnement des enfants et des jeunes qui peut influencer sur leur développement et leur bien-être, comme par exemple, l'accompagnement des familles.

S'appuyant sur l'expérience et le savoir-faire de ses adhérents, la CNAPE est leur porte-parole et les représente auprès des pouvoirs publics. Force de propositions, elle s'engage activement dans le débat public.

La CNAPE est reconnue d'utilité publique par décret du 17 septembre 1982.

www.cnape.fr
www.reforme-enfance.fr
www.toutsurlesdroitsdelenfant.fr



118 rue du Château des Rentiers, 75013 Paris
Tél. 01 45 83 50 60 - E-mail : contact@cnape.fr
www.cnape.fr