

**Note du 16 novembre 2017 relative à l'évaluation interne dans les établissements
et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse**
NOR : JUSF1729004N

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse

Mesdames, messieurs les directeurs territoriaux de la protection judiciaire de la jeunesse

Pour information

Madame la directrice de l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse

Date d'application : immédiate

Textes abrogés :

- Circulaire NOR JUSF1224960C du 16 mai 2012 relative à l'organisation de l'audit qualité et de l'évaluation interne à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse
- Circulaire NOR JUSF1240328C du 19 novembre 2012 relative à l'évaluation interne dans les établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse

Préambule

La loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 introduit deux principes majeurs pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) : l'amélioration continue de la qualité des prestations et la prise en compte des droits des usagers. Les dispositions de cette loi ont été codifiées dans le CASF (code de l'action sociale et des familles).

Ces dispositions concernent les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), secteur public et secteur habilité, visés par le 4° du I de l'article L.312-1 en tant qu'ESSMS. A ce titre, ils doivent « *procéder à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent* », article L.312-8 du CASF.

L'évaluation interne se définit comme une démarche continue de réflexion sur l'organisation et les pratiques professionnelles au sein de l'établissement ou service, qui doit porter une appréciation sur des procédures, références et pratiques identifiées et existantes au sein d'un service afin de concevoir des pistes de progrès dans le souci d'améliorer les pratiques et la qualité du service rendu. L'évaluation vise à mesurer la pertinence des actions engagées au regard des besoins des populations accueillies¹. Elle est menée par l'ensemble des professionnels sous la responsabilité du directeur de service. Les usagers² sont consultés au cours de la démarche. Elle associe les partenaires et recueille l'avis des juridictions.

La présente note :

- Précise le rôle et la place des DS (directeurs de service), en articulation avec les RUE (responsables d'unité éducative), tout au long du processus de l'évaluation interne. Elle a pour but de conforter le management des premiers échelons hiérarchiques auprès des professionnels, à tous les stades de la conduite de la démarche (phase de préparation, phase de mise en œuvre, suivi du plan d'amélioration) ;
- Indique les modalités de mise en œuvre de la démarche d'évaluation interne conduite dans les établissements et services du secteur public de la PJJ ;

¹ Cette notion renvoie au terme d'usagers codifié dans le CASF. Pour les établissements et services de la PJJ, il s'agit des mineurs confiés par décision judiciaire et des détenteurs de l'autorité parentale.

² Le terme *usagers*, utilisé dans le CASF pour les bénéficiaires des prestations délivrées par l'ensemble des ESSMS, désigne, pour les établissements et services de la PJJ, les mineurs confiés par décision judiciaire et les titulaires de l'autorité parentale.

- Précise les modalités d'accompagnement de la démarche par les directions interrégionales (DIR) et territoriales (DT)³ en soutien aux cadres de proximité.

1- L'évaluation interne dans les ESSMS

1.1 Le cadre réglementaire

L'article L.312-8 du CASF précise : « *les établissements et services mentionnés à l'article L.312-1 procèdent à des évaluations de leurs activités et de la qualité des prestations qu'ils délivrent, au regard notamment de procédures, de références et de recommandations de bonnes pratiques professionnelles validées ou, en cas de carence, élaborées, selon les catégories d'établissements ou de services, par l'Anesm (Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux). Les résultats de l'évaluation sont communiqués tous les cinq ans à l'autorité ayant délivré l'autorisation. Les établissements et services rendent compte de la démarche d'évaluation interne engagée.* »

1.2 Les objectifs de l'évaluation interne

L'évaluation interne doit permettre de garantir que le projet de service est mis concrètement en œuvre dans les pratiques professionnelles. Elle vérifie que le principe d'individualisation de la prise en charge qui assure le respect de l'usager et de ses droits est effectif.

C'est une démarche continue de mesure de la valeur de l'action conduite par le service au regard des objectifs. Elle est indissociable du projet d'établissement ou de service dont elle alimente les évolutions et actualisations. L'objectif est parvenir à une dynamique continue d'amélioration de la prestation⁴ et des conditions d'exécution des missions confiées à l'établissement ou service.

L'évaluation interne doit enfin s'assurer de la prise en compte des droits, des besoins et des attentes des usagers dans l'organisation et le fonctionnement de l'établissement ou du service et vérifier que les personnels en charge de l'exécution des mesures judiciaires veillent au respect de cet objectif.

Elle permet d'intégrer dans l'activité quotidienne le principe d'une interrogation permanente des pratiques et de la prestation offerte aux usagers : qualité de l'organisation, de l'action éducative conduite auprès des jeunes confiés, du travail partenarial local, des relations avec la juridiction

1.3 Le champ de l'évaluation

L'évaluation vérifie que l'organisation et le fonctionnement de l'établissement ou du service lui permettent de remplir ses missions au regard des pratiques et en référence à une éthique professionnelle. Les membres du service apprécient la qualité des prestations délivrées en évaluant leurs effets sur l'évolution de la situation des usagers bénéficiaires.

Etroitement associée à l'élaboration et à la réactualisation du projet de service en référence au projet territorial, elle prend nécessairement appui sur un référentiel tenant compte des orientations stratégiques nationales, des arrêtés portant cahiers des charges des unités et des recommandations de l'Anesm⁵.

³ Une mallette pédagogique est disponible sur l'intranet PJJ. Elle propose aux DIR, DT, DS et RUE des documents pratiques mobilisables à toutes les étapes de la démarche d'évaluation interne.

⁴ Le terme « prestations », codifié dans le CASF, est générique pour l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux tous secteurs confondus. Pour les établissements et services concourant à la protection judiciaire des mineurs, la prestation doit s'entendre comme l'action d'éducation conduite auprès des mineurs confiés par décision judiciaire.

⁵ Notamment recommandation de juin 2015 : repères pour les établissements et services prenant en charge habituellement des mineurs/jeunes majeurs dans le cadre de la protection de l'enfance et/ou mettant en œuvre des décisions judiciaires.

2- La mise en œuvre dans les établissements et services de la PJJ

2.1 Un processus impulsé par le directeur de service

L'évaluation interne est un outil de pilotage et de conduite du changement pour le DS, responsable de sa mise en œuvre au sein de son établissement ou service.

Il détermine, en lien avec les RUE, les thématiques qui feront l'objet d'une attention particulière lors de la programmation annuelle⁶. Il est le garant de l'appropriation de la démarche par les professionnels qu'il dirige. En mobilisant l'équipe de direction, il prévoit les modalités de présentation, de réalisation et de mise en œuvre de l'évaluation. Il fixe un échéancier en prenant en compte les spécificités et les réalités locales. Les RUE participent à l'animation de la démarche selon les modalités arrêtées, en concertation avec eux, par le DS. Le déroulement de la démarche d'évaluation interne est retracé dans le rapport annuel d'activité.

Le directeur de l'établissement ou service arrête le plan d'amélioration qui précise les actions à conduire et un échéancier de réalisation.

Un plan de formation pour les professionnels, en adéquation avec les besoins constatés lors de l'évaluation interne, pourra être formalisé et proposé à la direction territoriale.

L'état de réalisation du plan d'amélioration, décrit dans le rapport annuel d'activité, constitue la base des échanges entre le directeur de service et le directeur territorial pour fixer des objectifs annuels à l'établissement ou au service.

2.2 Une méthodologie participative

Le choix de la méthodologie est une étape primordiale pour la réussite de la démarche et son appropriation par l'ensemble des acteurs impliqués. La prise en compte de la nécessaire articulation entre le DS et les RUE est particulièrement importante pour déterminer la méthodologie afin que chacun prenne sa place dans la démarche. Les modalités d'échange doivent soutenir les capacités d'expression de chacun, quelle que soit la place occupée⁷.

L'évaluation interne implique la participation des personnels, l'association des usagers et la consultation des partenaires et des magistrats :

- **L'ensemble des professionnels**, y compris ceux assurant des fonctions administratives et techniques, fonctions supports à la prise en charge, sont consultés. Une vigilance sera apportée à la participation réelle de ces derniers. A ce titre, les modalités pratiques seront recherchées en vue de permettre cette implication : groupes de travail, plages horaires différenciées, synthèses des travaux en cours lors des réunions, relevés de décision mis à disposition sur les serveurs communs.

L'objectif est de favoriser les échanges et l'expression de chacun dans un cadre différent de celui du travail collectif ayant trait aux prises en charge éducatives. Ainsi, chaque personnel inscrit dans la démarche y contribue. La démarche favorise l'intégration des personnels arrivant dans le service.

- **Les usagers**⁸ (mineurs et titulaires de l'autorité parentale) sont informés de l'obligation pour l'établissement ou service de procéder à l'évaluation interne de son fonctionnement et à leur consultation durant la démarche d'évaluation afin de recueillir leur avis. Les professionnels ont l'obligation de mettre en place les conditions et modalités de la participation des usagers qui doit être encouragée et facilitée, même si cette participation ne s'impose pas à eux.

⁶ Concernant le choix des thématiques, cf. mallette pédagogique évaluation interne, FT « choix des thématiques et temporalité de l'évaluation interne », intranet DPJJ.

⁷ Les « collaborateurs exceptionnels » (famille d'accueil, foyer jeunes travailleurs...), auxquels les établissements font appel, peuvent être associés à la démarche et consultés lors de l'évaluation interne.

⁸ Sur cette thématique, voir mallette pédagogique évaluation interne (intranet DPJJ), FT 6 « participation des usagers », ainsi que la recommandation de l'Anesm « la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du CASF », mars 2008.

- **Les partenaires** sont également consultés, notamment sur le fonctionnement du service et les modalités de collaboration⁹. A ce titre, le directeur veille à associer tous les acteurs qui contribuent directement ou indirectement à l'exécution de la décision du magistrat. Leur avis est particulièrement utile s'agissant des relations, des modes de coopération, ainsi que des hypothèses d'amélioration.
- **Les magistrats** ne sont pas directement impliqués dans le processus d'évaluation interne, mais leur avis est sollicité notamment sur les conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires (respect des échéances, informations régulières quant au suivi de la mesure, présence aux audiences...) ¹⁰. Il s'agit principalement des juges des enfants, des juges d'instruction et des substituts des mineurs du secteur du service, concernés par l'activité de l'établissement ou du service. Leur sollicitation fera l'objet d'une concertation avec le juge coordonnateur.

2.3 La temporalité de l'évaluation interne¹¹

L'évaluation interne est une démarche continue, retracée tous les ans dans le rapport d'activité et **ponctuée** par la rédaction d'un rapport d'évaluation interne¹² tous les cinq ans, rendant compte de la démarche et de ses résultats. Ce rapport est communiqué à l'autorité ayant délivré l'autorisation¹³ (le préfet) par la direction territoriale.

L'évaluation interne s'inscrit donc dans un **cycle quinquennal** ce qui permet de se donner un objectif réaliste dans le choix des thématiques analysées au cours de l'année. L'agrégation des résultats observés au cours des cinq années doit permettre de revisiter l'ensemble des points du projet de service sur la durée globale du cycle d'évaluation interne.

3- L'accompagnement et le suivi par les échelons hiérarchiques

L'évaluation interne, contribuant à la connaissance du fonctionnement des établissements et services et des conditions d'exécution des décisions judiciaires, apporte aux DT et aux DIR des éléments utiles à la mise en œuvre des orientations nationales. Elle permet de déterminer des axes de travail et enrichit les éléments de la politique territoriale et interrégionale en lien avec le plan d'actions national. Ainsi, la DPJJ dispose, avec la mise en place d'une démarche continue d'évaluation de la qualité des prestations, d'informations utiles afin d'adapter ses orientations et ses moyens aux évolutions des besoins du public concerné.

L'évaluation interne donne également une lisibilité sur les mesures de contrôle interne mises en œuvre dans les établissements et service et sur les améliorations qui leur sont apportées. Elle contribue ainsi à la maîtrise des risques.

A ce titre, il est important de soutenir cette démarche à tous les échelons en organisant son suivi et en s'appuyant sur les outils méthodologiques existants¹⁴.

3.1 Le soutien de proximité apporté par la direction territoriale

En amont, la DT élabore, en concertation avec les DS, un plan d'appui à la conduite de la démarche. Elle précise la méthodologie d'accompagnement retenue pour garantir et faciliter sa mise en œuvre : l'échéancier et les modalités de l'accompagnement, les instances de travail territoriales, l'interlocuteur référent du pilotage de la démarche, désigné par le directeur territorial.

9 Sur cette thématique voir mallette pédagogique évaluation interne (intranet DPJJ), FT 7 « participation des partenaires », ainsi que la recommandation de l'Anesm « la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du CASF », mars 2008.

10 Sur cette thématique, cf. mallette pédagogique évaluation interne (intranet DPJJ), FT 8 « participation des magistrats »,

11 Cf. mallette pédagogique évaluation interne, FT « choix des thématiques et temporalité de l'évaluation interne », intranet DPJJ.

12 Cf. mallette pédagogique évaluation interne, FT 10 « trame de rapport évaluation interne ».

13 Article D.312-203 du CASF.

14 Recommandation sur la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du CASF, Anesm, mars 2008 ; Mallette pédagogique évaluation interne, intranet DPJJ ; Recommandations de bonnes pratiques professionnelles : conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents, Anesm, juillet 2008 ; la bientraitance, Anesm, juillet 2008 ; Recommandation Anesm relative à l'évaluation interne dans le champ de la protection de l'enfance, juin 2015.

Afin d'en assurer le caractère continu, la DT porte une attention particulière à l'avancée de la démarche lors des points trimestriels d'activité :

- Elle suit la réalisation du plan d'amélioration dans chaque établissement ou service dans le but d'en vérifier la mise en œuvre effective et d'apporter aide et soutien si nécessaire
- Elle s'assure que la démarche soit retracée dans le rapport annuel d'activité des établissements et services.
- Elle établit, dans son propre rapport d'activité, un bilan de la conduite de cette action sur son territoire.

A partir des rapports d'activité qui lui sont transmis, elle produit une synthèse annuelle qu'elle transmet à la direction interrégionale. Cette synthèse nourrit l'état des lieux réalisé dans le cadre des démarches projets et, notamment, l'actualisation du projet territorial. Elle permet également de définir des axes de politiques d'animation territoriale et de travailler sur la complémentarité des établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité. Elle participe des relations de la direction territoriale avec le conseil départemental en y associant la (ou les) juridiction(s), notamment dans le domaine de la protection de l'enfance.

3.2 La dynamique impulsée par la direction interrégionale

En amont, la DIR impulse une dynamique d'évaluation, vérifie sa mise en œuvre et apporte un étayage technique et méthodologique aux DT. A ce titre, des modalités d'accompagnement et de suivi sont formalisées au niveau de chaque inter région (projet stratégique interrégional). Il appartient à chacune d'entre elles de prévoir les modalités pertinentes au regard de la situation des territoires et des établissements et services de son ressort.

Un point d'étape annuel est fait avec les DT. Cette dynamique institutionnelle permet à l'ensemble des cadres des territoires de l'inter région de disposer d'une information générale sur la démarche, notamment quant à ses objectifs, son champ d'intervention et les conditions de sa mise en œuvre. Ce point d'étape est l'occasion de préciser le calendrier, la nature et les modalités du soutien méthodologique que la direction interrégionale a retenus ainsi que les suites qui seront données aux travaux engagés.

A partir des synthèses annuelles qui lui sont adressées par les DT, la direction interrégionale réalise une synthèse qu'elle adresse à la DPJJ et qui a pour objet, notamment, de faire évoluer les contenus de la politique interrégionale et de soutenir l'application et la mise en œuvre des orientations nationales au plus près des besoins des établissements et services et des agents dans l'exercice de leurs missions.

Cette synthèse contribue à l'élaboration des politiques éducatives menées par la direction des missions éducatives. Elle sera utilement complétée par les éléments concernant les évaluations internes contenus dans les rapports d'audits, lesquels font l'objet d'une exploitation lors des comités des suites.

La synthèse apporte également des informations sur la mise en œuvre du contrôle interne dans les établissements et services contribuant à l'actualisation du diagnostic réalisé par le responsable de la maîtrise des risques interrégional.

3.3 L'apport de l'Administration centrale

La sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation (SDMPJE), par l'intermédiaire du service de l'évaluation de la recherche et du contrôle (SERC), soutient la démarche par la production et la diffusion de notes, documents de références, guides et fiches techniques traitant de la question de l'évaluation interne dans le champ de la protection de l'enfance. Elle participe également, à cette fin, aux travaux de l'Anesm.

Dans le cadre de l'animation fonctionnelle, elle intervient en appui sur toute question relative à ce sujet.

La SDMPJE réalise une synthèse nationale à partir des productions de chaque direction interrégionale. Cette synthèse vise à présenter l'état d'avancement de la démarche, à relever les éventuelles difficultés et à faire des préconisations sur le pilotage par les différents échelons. Elle doit également permettre d'envisager des pistes de réflexion nationale dans le domaine de la mise en œuvre des missions de la PJJ et du contenu de ses orientations.

Elle apporte également des informations sur la mise en œuvre des mesures de contrôles internes, enrichit le diagnostic du responsable de la maîtrise des risques national et contribue à l'actualisation du plan de maîtrise des risques.

Vous veillerez à assurer une large diffusion de cette note et à son accompagnement auprès des directeurs de service, notamment, par la ligne fonctionnelle des missions éducatives, et me ferez part des difficultés éventuelles rencontrées dans son application.

La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse,

Madeleine MATHIEU