



RAPPORT FINAL



MINISTÈRE
DE LA JUSTICE
*Liberté
Égalité
Fraternité*



MINISTÈRE
DU TRAVAIL,
DU PLEIN EMPLOI
ET DE L'INSERTION
*Liberté
Égalité
Fraternité*



GOUVERNEMENT
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général
du Comité interministériel de prévention
de la délinquance et de la radicalisation

Evaluation de la mise en œuvre de l'accord-cadre de partenariat pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de justice du 7 mars 2017

Equipe d'évaluation : Elise Crovella, Carole Beaugendre, Nicolas Farvaque, Victor Lextrait, Jeffrey Magnier, Leïla Mokeddem, Marine Mounier, Jeanne Pelletier, Nicolas Phelippeau, Justin Astier

2023
Juillet

Itinere Conseil

SARL SCOP à capital variable

Siret n°532 521 242 00034

7, rue Jean-Marie Chavant

69 007 Lyon

04 37 24 24 10

www.itinere-conseil.com

Orseu

SAS

Siret n°483 777 827 00013

3, rue Bayard

59 000 Lille

03 20 47 15 24

www.orseu.com

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION	5
CONTEXTE : LES ENJEUX EN MATIERE D'INSERTION DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE	5
<i>Un public rencontrant des freins particuliers nécessitant de préparer leur (ré)insertion</i>	5
<i>Prévenir la récidive et favoriser l'insertion professionnelle et sociale</i>	6
<i>Quelques chiffres clés concernant la population des jeunes sous main de justice</i>	7
<i>L'accord-cadre de partenariat pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de justice de 16 à 25 ans</i>	8
LA COMMANDE D'ÉVALUATION.....	9
LA METHODE ADOPTÉE.....	10
<i>Présentation du protocole</i>	10
<i>Les limites méthodologiques</i>	11
2. PILOTAGE DE L'ACCORD-CADRE ET DECLINAISONS TERRITORIALES.....	12
L'ACCORD-CADRE NATIONAL : UN ENGAGEMENT A COLLABORER ET ARTICULER LES INTERVENTIONS AU PROFIT DE L'INSERTION DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE ET DE LEUR ACCES AUX DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN.....	12
<i>Un accord-cadre de partenariat, dans la poursuite d'une trentaine d'années de collaborations entre les sphères justice, travail et le réseau des missions locales.....</i>	12
<i>Au cœur de l'accord-cadre : le partenariat et la coordination des interventions dans une logique de co-construction des parcours</i>	13
<i>Des échanges réguliers entre les parties prenantes nationales de l'accord, des avancées en particulier concernant les outils de suivi et de reporting</i>	15
LES DECLINAISONS REGIONALES : DES DYNAMIQUES ET NIVEAUX DE FORMALISATION DES PARTENARIATS TRES HETEROGENES	17
<i>L'accord-cadre national a influencé diversement les partenariats régionaux</i>	17
<i>Une structuration des partenariats régionaux évolutive, un chef de file qui varie d'une région à l'autre.....</i>	19
<i>Des contenus de convention proches dans les régions étudiées</i>	20
<i>Des conventions régionales favorables à une mise en dynamique des acteurs mais une difficulté à obtenir une vision consolidée de l'intervention des ML auprès des JSMJ</i>	21
DIFFERENTES MODALITES D'OPERATIONNALISATION DE L'ACCORD-CADRE ET DE SES DECLINAISONS REGIONALES	22
<i>Des logiques de feuille de route prometteuses mais dont la mise en musique demande un investissement particulier.....</i>	22
<i>Une animation au sein de chaque réseau signataire générant parfois des décalages dans l'appropriation par les acteurs de terrain.....</i>	25
<i>L'accord-cadre et les conventions ont permis la mise en place d'actions de professionnalisation et d'échanges de pratique essentielles qui mériteraient de bénéficier à davantage de professionnels.....</i>	26
UNE ABSENCE DE STRATEGIE FINANCIERE COORDONNEE	27
UNE ARTICULATION ENTRE L'INTERVENTION DES MISSIONS LOCALES ET LES AUTRES DISPOSITIFS ACCESSIBLES AUX JSMJ INSUFFISAMMENT COORDONNEE	29
CONSTATS CLES ET PRECONISATIONS CONCERNANT LA STRATEGIE PARTENARIALE ET SES DECLINAISONS	31
3. LES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT OBSERVEES	35
CHIFFRES CLES CONCERNANT L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE PAR LES MISSIONS LOCALES	35
<i>En 2022, environ 5 % des jeunes sous main de justice suivis par une mission locale suite à une orientation par un professionnel de la Justice.....</i>	35
<i>Une proportion de JSMJ accompagnés en diminution et des ratios de suivi plus importants en milieu fermé qu'en milieu ouvert.....</i>	36

<i>Profils des jeunes accompagnés : une majorité d'hommes peu qualifiés</i>	37
<i>Des formes et une intensité d'accompagnement relativement proches de l'ensemble des jeunes accompagnés par les missions locales, plus marquées auprès des mineurs et en milieu ouvert.....</i>	38
<i>Une mobilisation du PACEA inférieure à la population générale en dissonance avec les orientations de l'accord-cadre mais une mobilisation importante de la GJ au profit des mineurs</i>	41
L'ACCOMPAGNEMENT REALISE PAR LES CONSEILLERS JUSTICE EN MISSION LOCALE FACILITE PAR UN PORTAGE DES DIRECTIONS DE ML ET NECESSITANT UNE MOTIVATION PARTICULIERE	42
EN MILIEU FERME, UN ACCOMPAGNEMENT BASE SUR DES PERMANENCES BIEN ANCREES DANS LE PAYSAGE.....	43
<i>Une prescription/orientation qui se fait via le SPIP ou la PJJ</i>	43
<i>Un temps de diagnostic et d'information indispensable</i>	44
<i>Des échanges entre les acteurs de la justice et les acteurs de l'insertion professionnelle pour le suivi des jeunes à géométrie variable.....</i>	45
<i>Un suivi qui peut varier dans la durée permettant de préparer un projet de sortie</i>	47
<i>Assez peu de capitalisation autour des dispositifs de détention dans le projet d'accompagnement</i>	48
<i>Assurer la continuité du lien dedans/dehors et préparer la sortie : une pratique non homogène d'un territoire à l'autre</i>	49
<i>Dans certains territoires, des actions collectives qui visent à rapprocher du monde du travail dont certaines participent à faciliter un aménagement de peine</i>	51
<i>L'accès au matériel informatique et à internet participe à la réussite de l'accompagnement</i>	52
<i>La semi-liberté, une solution facilitant la transition dedans/dehors</i>	53
EN MILIEU OUVERT, DES RELATIONS DE TRAVAIL PLUS DIFFUSES ET UN ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUALISE, DANS UNE LOGIQUE D'ACCES AU DROIT COMMUN, CONNAISSANT CERTAINES LIMITES EN RAISON DES FREINS MULTIPLES DES JEUNES CONCERNES	56
<i>Le CJML n'est pas nécessairement le point de passage obligé des relations entre acteurs de la justice et missions locales</i>	56
<i>De bonnes relations d'échanges entre institutions facilitent l'interconnaissance et un accompagnement adapté : cas de bonnes pratiques</i>	56
<i>La nécessité d'un parcours sur-mesure, individualisé et personnalisé.....</i>	59
<i>Une offre de dispositifs de droit commun riche pour les publics JSMJ, dont la pertinence s'apprécie selon les besoins individuels et en fonction des freins nombreux rencontrés par cette population dans leur insertion sociale et professionnelle</i>	60
<i>La pertinence des différents dispositifs accessibles dépend des situations individuelles et souligne l'importance d'un diagnostic fin des besoins</i>	60
<i>En synthèse concernant l'utilisation des dispositifs.....</i>	70
L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE RESTE CONFRONTE AU CUMUL DE DIFFERENTS FREINS	71
<i>Différents types de freins pour les jeunes sous main de justice</i>	71
<i>Une conduite de l'accompagnement devant tenir compte des contraintes judiciaires des jeunes.....</i>	73
QUELS EFFETS SUR LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?	74
QUELS EFFETS SUR LES PARCOURS D'INSERTION DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE ?	74
CONSTATS CLES ET PRECONISATIONS CONCERNANT L'ACCOMPAGNEMENT DES JSMJ	76

1. INTRODUCTION

CONTEXTE : LES ENJEUX EN MATIÈRE D'INSERTION DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE

Un public rencontrant des freins particuliers nécessitant de préparer leur (ré)insertion

Les jeunes sous main de justice (JSMJ) souvent sans qualification et/ou sans projet professionnel défini cumulent souvent des difficultés d'ordre familial, social, de santé, qui fragilisent leur parcours d'insertion et génèrent des risques de récidive. En effet, l'âge est un déterminant décisif du risque de nouvelle condamnation : dans les cinq ans suivant leur libération, 75 % des condamnés qui étaient mineurs lors de l'écrou sont à nouveau condamnés et près de sept sur dix le sont à de la prison ferme. Les risques de récidive sont concentrés dans les premiers mois après la libération : 62 % des personnes recondamnées à de la prison ferme le sont dans l'année et 81 % dans les deux ans¹. Les études sur la sortie de la délinquance montrent par ailleurs que l'accès à l'emploi constitue l'élément clé de transformation des parcours².

Ces jeunes dits « NEETs » ont généralement quitté leur cursus scolaire sans valider de diplôme et ne sont pas inscrits dans des dispositifs de formation scolaire ou professionnelle ou sont à la recherche d'un emploi. Ils connaissent fréquemment des difficultés relatives aux apprentissages fondamentaux et d'appropriation des codes sociaux.

Dans ce contexte, l'action éducative des services du ministère de la Justice est fondamentale, en particulier pour les jeunes en rupture familiale. Ces jeunes n'ont pas toujours le soutien nécessaire ni une connaissance suffisante des institutions vers lesquelles se tourner³. De plus, une fois encadrés par une ou plusieurs structures éducatives ou socioprofessionnelles, les jeunes ne vont pas présenter les mêmes facultés pour avancer vers plus d'autonomie. Les jeunes suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) présentent des formes de vulnérabilité et d'instabilité⁴. Accompagner chaque jeune à être acteur de ses choix doit ainsi être une priorité des politiques visant ces publics fragiles⁵.

¹ Annie Kensey, Abdelmalik Benaouda, « Les risques de récidive des sortants de prison. Une nouvelle évaluation », Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, n°36, mai 2011

² Marwam Mohamed (dir.), Les sorties de délinquance, La Découverte, Paris, 2012.

³ Maestracci N., « Repenser la sortie de prison », *Revue du MAUSS*, 2012/2 (n° 40), p. 202-212.

⁴ Capelier, F. « L'accompagnement vers l'autonomie des jeunes majeurs les plus vulnérables ». *Enfances & Psy*, 67(3), 125-136, 2015. Lorient É., « Répercussions de l'injonction sociétale à l'autonomie sur le public PJJ. L'autonomisation par le prisme de l'insertion professionnelle », *Mémoire ENPJJ*, 2021.

⁵ Sourmais, L. & Pallez, A., « Mieux préparer et accompagner les « jeunes sortants » de la protection de l'enfance et de la Protection judiciaire de la jeunesse pour une réelle inclusion sociale ». *Vie sociale*, 12(4), 185-201, 2015.

Prévenir la récidive et favoriser l'insertion professionnelle et sociale

Le travail autour de l'insertion sociale et professionnelle des personnes sous main de justice est décisif pour sortir de la délinquance et prévenir la récidive⁶. Le fait « d'avoir un travail », de devoir réfléchir à un projet professionnel au moment de la sortie de la prison ou dans son parcours judiciaire en milieu ouvert, sont des éléments pouvant être perçus par les jeunes en fin de peine comme « la base d'un parcours de réinsertion réussie »⁷. La mise en place d'un travail coordonné entre acteurs aux différentes échelles va dans ce sens. Au niveau du territoire, différentes offres et solutions peuvent être activées dans le cadre d'un parcours individualisé, co-construit. La possibilité d'accéder à des formations, à des emplois ou des ressources revêt « un caractère crucial »⁸. L'accès à la Garantie jeunes et aujourd'hui au CEJ (Contrat d'engagement jeune) peut être compris comme l'accès à un ensemble de ressources notamment financières décisives dans un parcours de réaffiliation⁹. L'évaluation des dispositifs mis en œuvre dans les années 2010 (notamment CIVIS-Justice) a montré qu'un cadre opérationnel, engageant les acteurs, favorise et renforce les coopérations, et permet de passer de relations interpersonnelles à des fonctionnements plus institutionnalisés, conventionnés.

Cependant le fonctionnement concret de ces partenariats ne va pas toujours sans poser de difficultés. Une première concerne la **difficile articulation des temporalités entre les différentes sphères**. Une seconde difficulté est celle du **partage d'informations**. Une difficulté restante concerne les **vulnérabilités multiples rencontrées par les jeunes sous main de justice**, comme cela a été souligné précédemment. Leur accroche et persévérance dans les parcours est parfois plus complexe. Les évaluations concernant les projets du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) notaient que l'accompagnement renforcé se heurte parfois à la **difficulté de se maintenir dans les stages, dans les formations ou dans les emplois proposés**. Des rapports, enfin, ont souligné des **facteurs d'ordre plus structurel** (manque de moyens dans le secteur judiciaire, augmentation des peines, etc.) limitant la possibilité d'une continuité dans le parcours d'insertion des personnes sous main de justice.¹⁰

⁶ Mohammed M. *Les sorties de délinquance*. La Découverte, 2012. Cf. aussi la Note du 24 février 2016 relative à l'action de la protection judiciaire de la jeunesse dans les parcours d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes confiés.

⁷ Liwerant, S. « La sortie de prison des jeunes majeurs : quel lien dedans/dehors ? » *op. cit.*

⁸ FEJ, Premiers enseignements des expérimentations en matière de réinsertion des jeunes sous main de justice, août 2013.

⁹ Couronné J., F. Sarfati, Une jeunesse (in)visible : les « Neets vulnérables » de la Garantie jeunes, *Travail et emploi*, 2018/1, n° 153, 41-66.

¹⁰ Dulin A., *La réinsertion des personnes détenues : l'affaire de tous et toutes*, *op. cit.*

Quelques chiffres clés concernant la population des jeunes sous main de justice

En 2022, 44 366 jeunes sous main de justice relevaient du milieu fermé (tableau 1) et 137 044 du milieu ouvert (tableau 2). Sur la période 2018-2022, le volume de jeunes en milieu fermé (MF) comme en milieu ouvert (MO) a connu une légère baisse.

En milieu fermé, la tranche d'âge des 22-25 ans représente près de 50% des jeunes tandis qu'en milieu ouvert environ 80% des JSMJ ont moins de 22 ans.

Tableau 1 : Nombre de jeunes en milieu fermé, répartition par tranche d'âge

	2018	2019	2020	2021	2022
16-17 ans	3 440	3 466	3 075	3 006	2 802
18-21 ans	19 725	20 139	19 399	19 454	19 710
22-25 ans	23 758	23 547	21 269	20 772	21 854
Total	46 923	47 152	43 743	43 232	44 366

Source : ATIGIP + DPJJ

Champ : jeunes de 16 à 25 ans en milieu fermé, stocks au 01/01/n et flux d'entrées annuels

Tableau 2 : Nombre de jeunes en milieu ouvert, répartition par tranche d'âge

	2018	2019	2020	2021	2022
16-17 ans	51 768	51 167	44 741	44 412	42 770
18-21 ans	61 797	63 030	58 630	63 190	64 362
22-25 ans	26 404	26 286	24 724	25 773	29 913
Total	139 969	140 483	128 095	133 375	137 045

Source : ATIGIP+ DPJJ (Service public et UEAJ)

Champ : jeunes de 16 à 25 ans en milieu ouvert, stocks au 01/01/n et flux d'entrées annuels

En milieu fermé comme en milieu ouvert, les jeunes hommes sont largement surreprésentés. Ils représentent plus de 90% des jeunes en MF comme en MO.

La présente évaluation s'est appuyée sur la réalisation d'investigations à l'échelle de trois régions (tableau 3) : Centre Val-de-Loire, Grand-Est et Ile-de-France. A elles trois, elles représentaient 38% des jeunes en milieu fermé en 2022 et 33% des jeunes en milieu ouvert, du fait du poids particulier de la région Ile-de-France. Ces trois régions comptent 57 établissements de milieu fermé.

Tableau 3 : Chiffres clés 2022 des trois régions étudiées

	Part des jeunes en MF	Nombre d'établissements différents (MF)	Part des jeunes en MO
Centre-Val de Loire	4%	19	4%
Grand Est	7%	23	8%
Ile-de-France	27%	15	21%
France	100%	174	100%

Source : ATIGIP+ DPJJ (Service public et UEAJ)

Champ : jeunes de 16 à 25 ans, stocks au 01/01/n et flux d'entrées annuels

* Les données DPJJ portent sur la région « Grand Centre » et non « Centre-Val de Loire », d'où une possible surestimation de la part représentée par cette région

L'accord-cadre de partenariat pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de justice de 16 à 25 ans

L'évaluation porte sur la mise en œuvre de l'accord-cadre 2017-2020 de partenariat pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sous main de justice de 16 à 25 ans, signé par le ministère de la justice, le ministère du travail et l'Union Nationale des Missions Locales (UNML). Le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR), au regard de sa compétence interministérielle en termes de prévention de la récidive, a également été associé à son élaboration.

Celui-ci consolide une série d'actions engagées antérieurement, entre la sphère de la justice et le réseau des missions locales depuis les années 1990.

Son objectif était de préparer l'accès aux droits, à la citoyenneté, à l'emploi pour les jeunes sous main de justice, en milieu ouvert ou fermé, en leur proposant un accompagnement adapté à leurs problématiques. Il a constitué un cadre directeur national pour renforcer le partenariat entre l'ensemble des parties signataires, aux différents échelons (national, régional, local) et sur les plans à la fois institutionnel et opérationnel.

L'accord-cadre est arrivé à échéance en mars 2020 et n'a pas été renouvelé, dans un premier temps en raison de la crise covid ayant freiné les travaux de renouvellement puis en raison de divergences de vue entre les signataires concernant les financements nécessaires au déploiement des interventions des conseillers justice de missions locales en milieu fermé.

LA COMMANDE D'ÉVALUATION

Afin de redynamiser le partenariat et dans l'objectif d'aboutir à une vision partagée des enjeux, il a été décidé par les membres du comité de pilotage de l'accord de conduire une évaluation de celui-ci. Cette évaluation doit permettre de tirer des enseignements concernant les modalités d'organisation du partenariat d'une part, et le contenu et les conditions d'un futur accord, d'autre part. Pour cela, l'évaluation s'est articulée autour de **deux grands axes évaluatifs** : l'évaluation de la gouvernance (1) et de la mise en œuvre de l'accompagnement (2). Les principales questions évaluatives, fondées à partir de la théorie d'action présentée plus loin et permettant de répondre aux objectifs du cahier des charges, sont présentées dans le schéma suivant.

Axe n° 1 : Pilotage et mise en œuvre de l'accord-cadre

1.1. Etat des lieux des modalités de pilotage et de mise en œuvre de l'accord-cadre aux différents niveaux

➔ *Comment l'accord-cadre est-il piloté et mis en œuvre sur les régions et territoires d'enquête, avec quels acteurs, outils et adaptations éventuelles ?*

1.2. Pertinence et efficacité des partenariats aux différents échelons

➔ *Comment se coordonnent les parties prenantes, le partenariat est-il pertinent et efficace, et quelles sont les conditions pour une animation et déclinaison aux différents niveaux ?*

1.3. Cadre d'intervention des conseillers référents justice missions locales

➔ *Quelles sont les conditions nécessaires, et notamment financières, à la mise en place d'un cadre d'intervention des conseillers référents justice missions locales ?*

Axe n° 2 : La mise en œuvre de l'accompagnement

2.1. La pertinence de l'accompagnement au regard des profils de jeunes

➔ *Quel est l'accompagnement proposé aux jeunes en fonction de leurs besoins et profils, et cet accompagnement est-il efficace/a-t-il une plus-value du point de vue des parcours ?*

2.2. La cohérence de la co-construction de parcours

➔ *Selon quelles modalités se mettent en place des coopérations et partenariats entre les acteurs dans la co-construction de parcours individualisés ?*

2.3. Evolution des pratiques professionnelles et des organisations

➔ *Quelle est la place des CJML dans les missions locales et comment les pratiques des services et établissements de la Justice évoluent-elles au contact de cette nouvelle fonction ?*

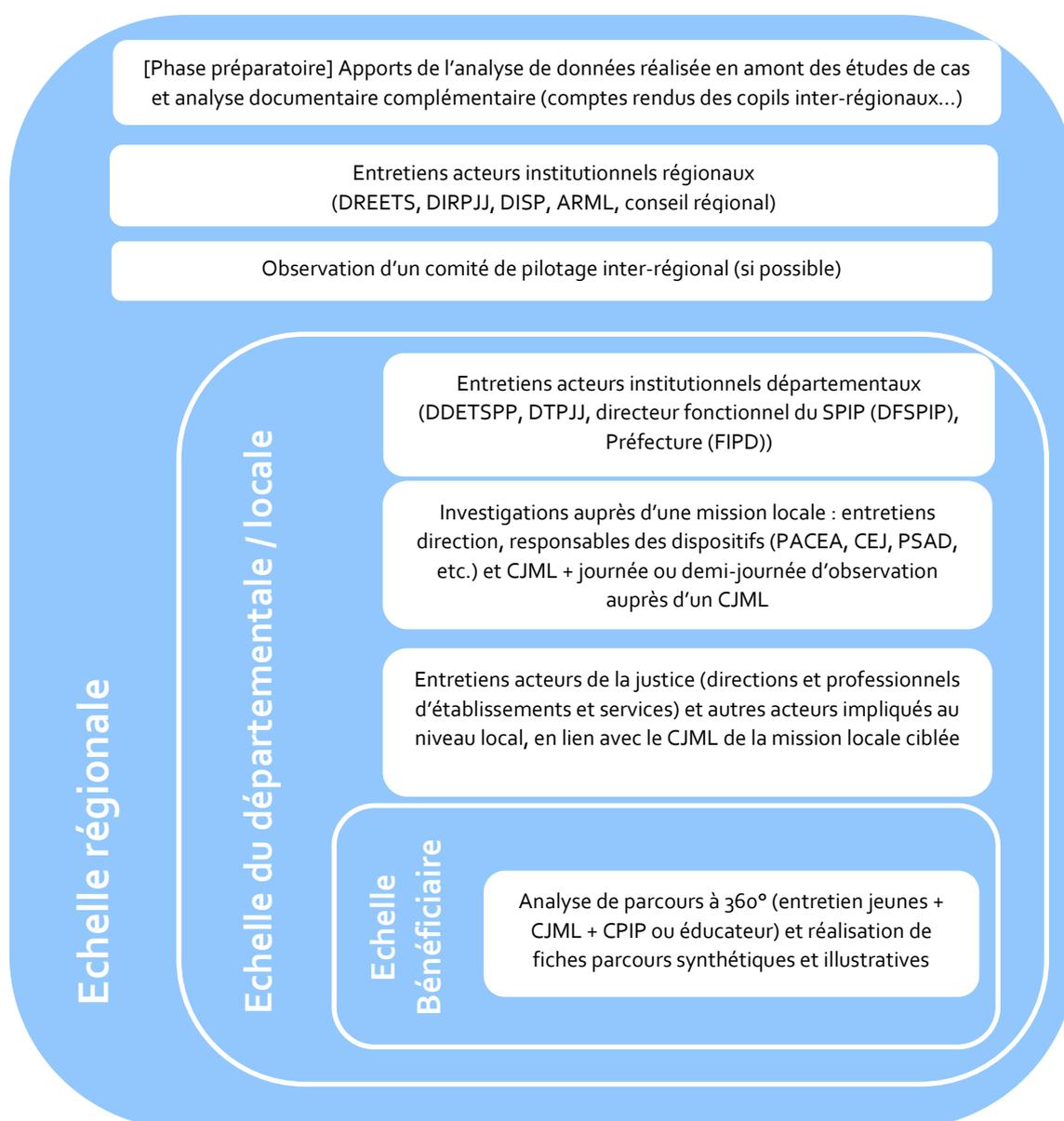
LA METHODE ADOPTEE

Présentation du protocole

L'évaluation s'est appuyée principalement sur la réalisation de monographies régionales en Grand Est, Ile-de-France et Centre-Val de Loire. En phase de cadrage, des entretiens ont également été réalisés par des représentants régionaux des institutions en Auvergne Rhône-Alpes, Bretagne, Hauts-de-France, Bourgogne Franche-Comté et Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Les analyses qualitatives sont également mises en perspective avec différentes données issues des systèmes d'information du ministère de la justice et du système d'information des missions locales i-milo.

La méthodologie d'intervention a reposé sur la conduite de 3 études de cas emboîtées aux échelles régionale, locale et des bénéficiaires (3 régions, 12 territoires locaux, ~20 cas de bénéficiaires).

Modalités d'investigations des études de cas emboîtées



Au total, ce sont plus de 200 interlocuteurs qui ont été interrogés dans le cadre de ces travaux (voir tableau ci-dessous) et 16 séquences d'observation d'accompagnements ou d'ateliers collectifs ont été réalisées.

Catégories d'acteurs	Nombre d'interlocuteurs rencontrés
Acteurs institutionnels régionaux	26
Acteurs institutionnels départementaux	27
Professionnels missions locales	54
Professionnels justice	66
Autres partenaires	15
Jeunes	21
Séquences d'observation	16

Les principaux résultats de l'évaluation ont été présentés aux acteurs régionaux mobilisés lors des étapes précédentes lors d'un atelier inter-régional. Lors de cet atelier, une discussion a été animée autour des améliorations à apporter au futur accord-cadre. Cet atelier a réuni une quinzaine de participants.

Les limites méthodologiques

L'analyse issue de ces travaux repose principalement sur des investigations qualitatives réalisées à l'échelle de trois régions. Elle n'a donc pas vocation à l'exhaustivité. Néanmoins, ces trois régions d'études présentent des situations relativement différentes. En cela, l'analyse croisée à l'échelle de ces trois terrains permet d'identifier les facteurs favorables ou défavorables au développement des partenariats et à l'accompagnement des JSMJ par les missions locales.

Ces travaux n'avaient pas vocation à auditer financièrement les missions locales. De ce fait, il est délicat de porter un avis définitif sur l'intérêt d'un financement ad hoc concernant les postes de conseillers justice mission locale (CJML). Néanmoins, nous pouvons apporter différents éclairages à cette question.

Enfin, l'évaluation portait sur l'accord-cadre et ses partenariats ainsi que sur ses effets en matière de mise en œuvre de l'accompagnement des JSMJ. Elle ne permet pas de juger de l'impact de l'accompagnement des JSMJ par les missions locales en termes de parcours d'insertion.

2. PILOTAGE DE L'ACCORD-CADRE ET DECLINAISONS TERRITORIALES

L'ACCORD-CADRE NATIONAL : UN ENGAGEMENT A COLLABORER ET ARTICULER LES INTERVENTIONS AU PROFIT DE L'INSERTION DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE ET DE LEUR ACCES AUX DISPOSITIFS DE DROIT COMMUN

Un accord-cadre de partenariat, dans la poursuite d'une trentaine d'années de collaborations entre les sphères justice, travail et le réseau des missions locales

L'accord-cadre de partenariat 2017-2020 objet de l'évaluation est venu consolider une série d'actions engagées antérieurement entre la sphère de la justice, le ministère du travail et le réseau des missions locales.

La convention de collaboration du 27 octobre 1994¹¹ entre le ministère de la justice, le ministère en charge de l'emploi et le réseau des missions locales (ML) a posé les premiers jalons d'un travail partenarial. Par la suite, une série de projets locaux ont été initiés dans le cadre du Comité interministériel des Villes (CIV) à partir de 2006, avec notamment l'expérimentation du CIVIS-Justice ; la circulaire de la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du 19 mars 2008 qui réaffirme la nécessité du travail partenarial des Service pénitentiaire d'Insertion et de Probation (SPIP) avec les acteurs sociaux et emploi-formation ; les expérimentations menées dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) en 2009 en faveur des jeunes placés sous main de justice, dont plusieurs incluant les missions locales.¹² Le partenariat a également été développé dans le cadre de la mise en œuvre de la Garantie jeunes par les missions locales (2013). Des cellules opérationnelles chargées de repérer les jeunes NEETs sur les territoires ont été mises en place, avec un rôle important des SPIP et de la PJJ, en coordination avec le réseau des missions locales et l'administration déconcentrée du ministère du travail (anciennes Direccte)¹³. Malgré ces initiatives, la conférence de consensus sur la prévention de la récidive conduite en 2013 faisait le constat d'une **difficulté d'accès des JSMJ aux dispositifs de droit commun** des missions locales et plus globalement aux dispositifs d'insertion.

En 2015, les institutions nationales concernées ont alors fait le constat de la nécessité de redynamiser leurs partenariats. Un groupe de travail associant la DPJJ, la DAP, la DGEFP et l'UNML a été mis en place afin de définir les contours d'un nouvel accord-cadre, celui de 2017-2020.

¹¹ Convention non renouvelée à son terme.

¹² Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, Premiers enseignements des expérimentations en matière de réinsertion des jeunes sous main de justice, août 2013.

https://www.experimentation-fej.injep.fr/IMG/pdf/FEJ_note_premiers_resultats_jeunes_main_de_justice_aout_2013.pdf

¹³ Orseu, Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la Garantie jeunes, DARES, Ministère du travail, 2016.

Au cœur de l'accord-cadre : le partenariat et la coordination des interventions dans une logique de co-construction des parcours

La finalité de l'accord-cadre est « *de renforcer le partenariat entre les parties signataires afin d'apporter les solutions les plus adaptées aux besoins des jeunes sous main de justice selon leur situation spécifique au regard de la justice et de leur parcours socioprofessionnel* ». Il insiste notamment sur la **nécessaire coordination et complémentarité entre les interventions des services du ministère de la Justice et le réseau des missions locales**. Il couvre à la fois les interventions en milieu fermé et en milieu ouvert.

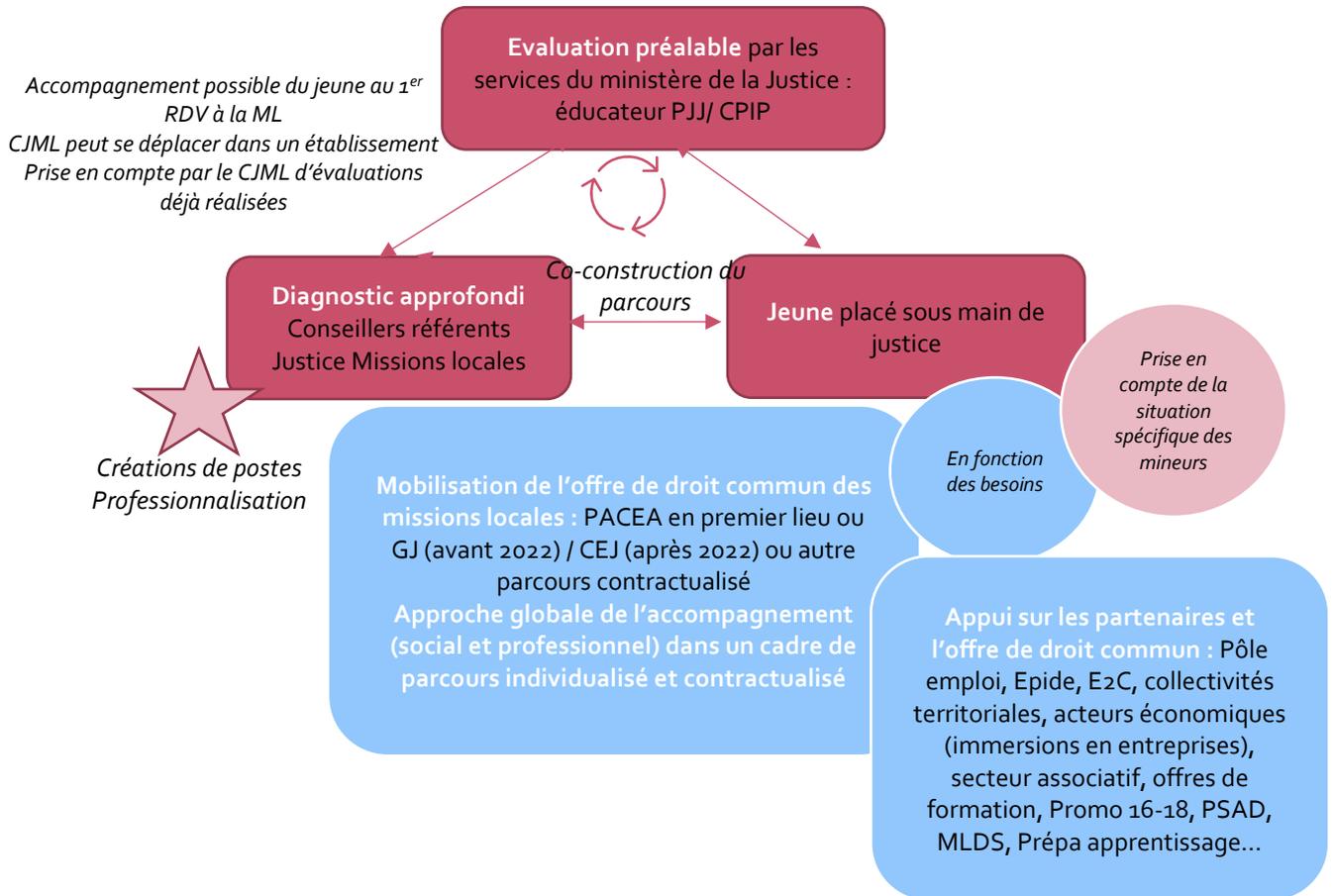
Il invite également à décliner des accords-cadres partenariaux aux niveaux régional et local associant un large réseau d'acteurs allant au-delà des signataires de l'accord-cadre national. Sont cités : les administrations de l'Etat, Pôle emploi, les missions locales, l'Epide, les écoles de la 2^{ème} chance (E2C), les collectivités territoriales, les acteurs économiques et le secteur associatif. En revanche, les dispositifs existants en détention ne sont pas cités. Le développement des partenariats à l'échelle locale doit permettre de faciliter l'accès aux dispositifs de droit commun et éviter les ruptures dans les parcours de réinsertion.

Dans son article 3 « co-construire le parcours d'insertion et de réinsertion des jeunes sous main de justice », l'accord définit un cadre d'action partagé pour les professionnels de terrain. Il prévoit :

- Une évaluation préalable des besoins par les services du ministère de la justice ;
- Une étape de diagnostic approfondi de la situation du jeune (identification des compétences et connaissances transférables en situation d'emploi, compétences à acquérir en fonction du projet professionnel, analyse de la faisabilité du projet) par un référent justice mission locale ;
- Un accompagnement personnalisé et contractualisé passant par l'entrée en parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), en garantie jeunes ou tout autre parcours d'accompagnement contractuel existant. Concernant cette étape, l'accord insiste sur les articulations à prévoir avec les éducateurs PJJ pour ce qui concerne les mineurs.

Le schéma ci-dessous synthétise les modalités de co-construction proposées.

Cadre d'action partagé entre les professionnels de terrain défini dans l'accord-cadre national



Le texte stipule que différentes démarches doivent être « systématiquement » engagées par les intervenants en fonction de leurs domaines de compétences. **Cette logique de parcours est individualisée** : chaque jeune élabore son parcours en fonction de son projet et de ses besoins. L'accord-cadre définit un process mais les interventions vont varier en fonction de chaque cas.

Une première étape est **l'évaluation préalable** par les services du ministère de la justice. Selon la mesure ordonnée par le magistrat et la situation du jeune, un éducateur de la PJJ ou un conseiller pénitentiaire d'insertion et de probation (CPIP) va intervenir. Cette évaluation se tient en préalable de toute intervention de la mission locale. Elle permet d'organiser le parcours vers les dispositifs de droit commun les plus adaptés.

Le ou la conseillère référent justice de la mission locale intervient dans un deuxième temps. Il est le référent de parcours du jeune. Conformément au cadre d'action des ML, le primo-accueil est fondé sur la réalisation d'un **diagnostic approfondi**, permettant de co-élaborer les démarches les plus pertinentes en fonction des besoins du jeune. Ce diagnostic peut s'appuyer sur les éléments d'évaluation transmis par les acteurs de la PJJ ou du SPIP, ainsi que d'autres partenaires éventuels.

Le diagnostic doit permettre de définir un projet d'action individualisé et un accompagnement renforcé. Concrètement, l'accord-cadre stipule que cela passe notamment par l'entrée du jeune en **PACEA**¹⁴. Dans le cadre de cet accompagnement renforcé avec le conseiller référent justice, différents types d'actions peuvent être proposés : travail sur le projet professionnel, travail sur les « freins » existants, participation à des ateliers, découverte des formations, des métiers, immersions en entreprises, actions préparatoires (de type « prépa Apprentissage » par exemple), etc. Les missions locales mobilisent l'offre de droit commun : les formations (préqualifiantes, qualifiantes ou certifiantes), les aides à l'emploi et à l'apprentissage, les dispositifs de formalisation d'un projet, etc. et activent leur réseau de partenaires.

En fonction des différents types de suivi judiciaire, les parcours mis en œuvre vont se tenir au sein des établissements pénitentiaires, au sein des missions locales ou au sein de structures du milieu ouvert.

A noter également concernant spécifiquement les jeunes mineurs, que l'accord-cadre précise que ce public demande une prise en charge plus approfondie. Chaque jeune est suivi par un éducateur PJJ, référent du parcours judiciaire, qui assure la liaison avec le référent de la ML. Il est préconisé de développer les parcours conjoints de prise en charge entre unités éducatives d'activité de jour (UEAJ) de la PJJ et les ML. Dans ce cadre, des parcours d'insertion individualisés et aménagés (emploi du temps partagé UEAJ/ML) peuvent être mis en place.

Dans ce schéma opérationnel, le rôle des référents « justice » dans les missions locales est donc central. Ils assurent la conduite du parcours vers l'insertion et la réinsertion, en co-accompagnement avec les acteurs du suivi judiciaire et en interface avec une pluralité d'acteurs. L'enjeu du **développement de leurs compétences** tout au long de leur pratique est donc décisif. L'accord-cadre prévoit des modalités de formation et de professionnalisation.

La partie 3 du rapport permet de confronter ce cadre d'action théorique aux pratiques d'accompagnement observées sur le terrain.

Des échanges réguliers entre les parties prenantes nationales de l'accord, des avancées en particulier concernant les outils de suivi et de reporting

De 2017 à 2020, le pilotage de l'accord a été assuré par un comité de pilotage stratégique réunissant la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), l'UNML, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP)¹⁵. Le secrétariat général du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG-CIPDR) participait également à ces comités, sans pour autant être signataire de l'accord.

Sur cette période, le comité de pilotage s'est réuni une à deux fois par an. La lecture des ordres du jour et supports des réunions du comité permet d'identifier les principaux sujets abordés :

¹⁴ Depuis 2017, le PACEA est le cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes en ML. Le PACEA est ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans prêts à s'engager dans un parcours contractualisé. Les jeunes sous main de justice font partie des publics prioritaires.

¹⁵ Depuis 2021, l'ATIGIP a pris le relais de la DAP concernant le pilotage de ce dossier au sein du ministère de la justice.

- Les données de suivi permettant de donner à voir l'activité des missions locales auprès des JSMJ ;
- L'actualité et les réformes / évolutions en cours au sein des missions locales, de la sphère justice ou dans le champ de la prévention de la délinquance ou de la récidive ;
- La professionnalisation des CJMJ, via les formations notamment ;
- Le financement des postes de conseillers justice mission locale.

Sur la période de déploiement de l'accord-cadre, un groupe technique associant les services des différentes institutions concernées a également été mis en place avec une fréquence de réunions plus rapprochée¹⁶ que celle du comité stratégique. Celui-ci a particulièrement travaillé sur le **développement d'outils de pilotage et de reporting** s'étant traduit par la création de deux nouveaux dispositifs et parcours « JSMJ-MO » pour le milieu ouvert et « JSMJ-MF » pour le milieu fermé au sein du SI des missions locales, i-milo. Une charte de saisie a ensuite été élaborée par l'UNML à destination des conseillers afin d'assurer une bonne remontée des informations. Pour autant, les données issues de ces développements ont peu été mises en débat et sont délicates à interpréter en l'absence d'éléments consolidés concernant les ETP et les financements mobilisés pour la mise en place des actions. En effet, au plan national, les acteurs ne disposent pas d'une visibilité sur ces éléments. Pour exemple, il n'est pas possible de calculer un volume de jeunes accompagnés par équivalent temps plein (ETP) ou un volume d'entretiens par ETP. Les indicateurs d'activités ne peuvent pas être mis en perspective avec les moyens mobilisés.

Parmi les autres sujets abordés lors de ces réunions, les participants retiennent des discussions autour de remontées de terrain sur les déclinaisons régionales mais également les problématiques locales éventuellement rencontrées. Parmi ces problématiques, l'accès aux outils informatiques au sein des établissements pénitentiaires a notamment fait l'objet d'échanges entre les partenaires. Les interlocuteurs nationaux évoquent également l'organisation d'une ou plusieurs demi-journées de professionnalisation à destination des agents des services déconcentrés du ministère du travail, des SPIP et de la PJJ. Une intervention auprès des juges d'application des peines a également pu être organisée afin de les sensibiliser aux possibilités de mobilisation et d'accompagnement par les missions locales.

En dehors des instances spécifiquement mises en place pour suivre l'accord-cadre national, les différentes parties prenantes ont également eu des occasions d'échanges dans d'autres cadres durant la période. En particulier, la DPJJ participait régulièrement aux bilans réalisés sur la garantie jeunes. Elle a également été associée aux réflexions sur le volet jeunes en rupture du CEJ (appel à projets CEJ JR).

Les interlocuteurs nationaux interrogés dans le cadre de l'évaluation s'accordent sur la **bonne qualité des échanges entre institutions durant la période où l'accord-cadre était en vigueur.**

Les relations ont pu cependant se crispier à l'occasion des discussions sur le renouvellement de l'accord. *In fine*, l'accord-cadre n'a pas été renouvelé, dans un premier temps en raison de la crise covid ayant freiné les travaux de renouvellement puis en raison de divergences de vue entre les signataires

¹⁶ Nous n'avons pas eu communication des ordres du jour des réunions. Nous nous basons ici sur la mémoire des acteurs présents à cette période.

concernant les financements nécessaires au déploiement des interventions des conseillers justice de missions locales en milieu fermé. En effet, l'accord 2017-2020 ne prévoyait pas de financement¹⁷ même si 50 postes de conseillers justice supplémentaires ont pu être financés par le Ministère du travail (50 ETP sur 6 mois puis sur 1 an) suite à sa signature. Cette ligne de financement a par la suite été globalisée. (voir plus loin partie dédiée aux financements). Le montant alloué initialement à la création des postes a été maintenu mais ne fait plus l'objet d'un fléchage (montant intégré dans la CPO des missions locales concernées).

LES DECLINAISONS REGIONALES : DES DYNAMIQUES ET NIVEAUX DE FORMALISATION DES PARTENARIATS TRES HETEROGENES

L'accord-cadre national a influencé diversement les partenariats régionaux

Des conventions régionales ont été signées entre différents partenaires (DIRECCTE, DIRPJJ, DISP, ARML, Conseils régionaux...) dans six régions¹⁸, soit une petite moitié des régions métropolitaines. Parmi nos trois régions d'étude, une avait signé une convention antérieurement à l'accord-cadre (Ile-de-France¹⁹, 1^{ère} convention signée en 2016, puis renouvelée en 2020) et une un an après l'entrée en vigueur de l'accord-cadre (Grand Est, 2018). La troisième région (Centre-Val de Loire) n'a en revanche pas décliné de manière formelle l'accord-cadre régional.

De ce point de vue, les trois régions étudiées ont été influencées différemment par l'accord-cadre national :

- En Grand Est, l'accord-cadre national est venu impulser une concertation entre les acteurs dans l'optique de décliner l'accord au niveau régional. La DIRPJJ a été à l'instigation de ce travail partenarial avec la volonté d'associer l'ensemble des acteurs concernés.
- En Ile-de-France, le partenariat et sa formalisation sous la forme d'une convention était antérieur à l'accord-cadre. Dans cette région, des collaborations entre les services de la justice et les missions locales préexistaient à la convention de 2016, mais souvent de manière bilatérale. La première convention engageait uniquement la DIRPJJ, la DIRECCTE et l'ARML. La convention de 2020 a quant à elle permis d'élargir le partenariat à la DISP et au conseil régional. Cet élargissement des partenaires a élargi le public ciblé à travers la convention pour se rapprocher de l'esprit de l'accord-cadre national : jeunes mineurs et majeurs, en milieu ouvert et en milieu fermé. Cet élargissement semble cependant davantage être la suite logique des partenariats développés sur ce territoire plutôt qu'impulsé par l'accord-cadre national (arrivé à échéance lors de la 2^{ème} convention francilienne).

¹⁷ Les ministères signataires considèrent que l'accompagnement des jeunes sous main de justice relève de l'action de droit commun des missions locales, tandis que l'UNML met en avant la spécificité de cette intervention en milieu fermé.

¹⁸ Hauts de France, Grand- Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Provence-Alpes Côte d'Azur et Île-de-France.

¹⁹ Si le partenariat francilien autour d'une convention est antérieur à l'accord-cadre national, il ne s'agit cependant pas de la première région ayant souhaité formaliser le partenariat entre institutions puisqu'une convention existait en Rhône-Alpes depuis 2012.

- En Centre-Val de Loire, à la signature de l'accord-cadre national de 2017, il n'existe pas de partenariats formalisés et d'espaces d'échanges associant l'ensemble des acteurs régionaux. Des relations (voire conventions) bilatérales existent cependant entre certains acteurs depuis 1 ou 2 ans (ex : PJJ/Région ; PJJ/ARML). L'accord-cadre national a permis de mettre autour de la table la DREETS, l'ARML et la DISP. Cependant ces échanges ne se sont pas traduits par la formalisation d'un document cadre de partenariat décliné régionalement. Les acteurs rencontrés jugent que celui-ci fait aujourd'hui défaut. Un cadre formalisé, structuré et engageant leur apparaît nécessaire pour dynamiser effectivement le partenariat dans la durée. L'arrêt des financements de postes de référents justice initialement fléchés a notamment mis un frein à la démarche partenariale. Depuis 2020, la DISP exprime la volonté de relancer ce pilotage mais l'absence de financements dédiés à cette politique reste un frein à l'animation d'une dynamique.

Les entretiens de cadrage conduits au sein d'autres régions lors du cadrage de l'évaluation donnent des éclairages complémentaires. En ex-Rhône-Alpes, les partenariats sont anciens, avec une première convention signée dès 2012 sous l'impulsion du Préfet de région. On notera que dans cette région, malgré la dynamique de longue date qui préexistait, la fin de l'accord-cadre national et plus particulièrement des financements spécifiquement fléchés sur les postes de CJML sont venus dégrader les relations partenariales. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur également, les relations sont anciennes, avec un dispositif régional débuté dès 2010 grâce à un accord-cadre signé entre différents partenaires. L'accord-cadre est venu formaliser les choses et asseoir les engagements de chacun.

En Bretagne, Normandie, Pays-de-la-Loire et Bourgogne Franche-Comté où l'accord-cadre n'a pas été décliné régionalement, les interlocuteurs interrogés lors du cadrage²⁰ évoquent différentes raisons à cette absence de déclinaison : l'absence de chef de file clairement identifié et moteur²¹, la difficulté à trouver des enjeux partagés sur lesquels avancer conjointement, l'absence de réelle impulsion du niveau national (des priorités données sur d'autres sujets), l'absence de moyens au sein des services de l'Etat pour participer voire animer cette dynamique.

« On n'a pas identifié les enjeux porteurs qui auraient amené collectivement à voir un intérêt à des échanges réguliers. (...) On a des liens mais pas des partenariats. On n'a pas de moyens ni d'effectifs dans les services ni de budget pour faire des appels à projets. On peut partager de l'info mais sans plus. On a d'autres priorités. On a eu des animations nationales fortes sur certains dispositifs, sur d'autres sujets mais pas sur l'insertion des JSMJ. S'il y avait une vraie animation ça susciterait l'intérêt et ferait remonter le dossier au-dessus de la pile au niveau politique », un service de l'Etat

²⁰ DISP de Rennes, DREETS BFC.

²¹ A noter que dans les différentes régions étudiées, l'administration cheffe de file n'est pas toujours la même. Elle va dépendre de volontés locales. Les deux ministères étant signataires au même titre de l'accord cadre et celui-ci ne donnant pas lieu à des financements spécifiques, le chef de file « légitime » pour animer le partenariat régional n'apparaît pas d'emblée. On notera cependant qu'en Grand-Est et en Ile-de-France la Dreetts et la Driettes sont très mobilisés, ce qui n'est pas le cas en Centre Val-de-Loire. La mobilisation des services du ministère du travail apparaît ainsi assez déterminante.

Une structuration des partenariats régionaux évolutive, un chef de file qui varie d'une région à l'autre

Au sein des trois régions étudiées, les différents acteurs ne se positionnent pas de la même manière au sein de la dynamique partenariale. Les trois ARML apparaissent investies et mettent en place une animation relativement similaire (avec des intensités variables néanmoins) via l'organisation d'échanges de pratiques ou d'actions de professionnalisation à destination des CJML. Elles participent également activement aux échanges avec les services déconcentrés de l'Etat impliqués.

Concernant les trois acteurs institutionnels que sont les Dreets, les DISP et les DIRPJJ leur niveau d'implication va varier entre les trois régions étudiées. En Grand Est, la convention a été fortement portée par la DIRPJJ qui a été à l'initiative de son élaboration. La Dreets a ensuite pris le relais du pilotage des discussions partenariales.

En Ile-de-France, la Dreets a fortement impulsé la dynamique et reste très investie dans le pilotage de la convention. La première convention associait la DIRPJJ uniquement. La DISP a été intégrée lors de son renouvellement. Les différentes parties prenantes apparaissent relativement actives dans les discussions. Dans cette région, la préfecture de région porte également un plan ambitieux en matière d'insertion des jeunes (le Plan Régional d'Insertion des Jeunes – PRIJ). Cette dynamique plus globale portée par l'Etat apparaît comme un cadre favorable. La 2^{ème} convention mentionne en ce sens que « *les JSMJ constituent un public prioritaire du PRIJ afin de les insérer dans des dispositifs emploi formation de droit commun* ». Si cela n'a pas été évoqué en tant que tel lors des entretiens, on peut faire l'hypothèse que l'importance de la population de JSMJ dans cette région invite à y porter un intérêt particulier. En effet, 27% de la population totale de JSMJ en milieu fermé se situent en Ile-de-France soit près de 12 000 jeunes (contre 4% en Centre-Val de Loire et 7% en Grand Est) et 21% des JSMJ en milieu ouvert (4% en Centre-Val de Loire, 8% en Grand Est), soit près de 29 000 jeunes.

En Centre-Val de Loire où aucune convention régionale n'a été déclinée, des discussions ont cependant eu lieu à la signature de l'accord-cadre national avec la perspective d'élaborer une feuille de route régionale. Ont été parties prenantes de ces discussions l'ARML, la Dreets et la DISP. En 2020, de nouveaux interlocuteurs arrivés à la DISP et à la DIRPJJ ont initié des échanges avec la Dreets, l'ARML et Pôle emploi. La DISP a notamment organisé des réunions avec les ARML de son territoire, les DREETS et les Régions, mais sans traduction concrète ensuite. De son côté, la Dreets a peu porté ce sujet durant les dernières années, dans un contexte de turn over au sein de la mission insertion professionnelle des jeunes.

Dans les trois régions étudiées, au-delà des représentants régionaux des partenaires de l'accord-cadre national, **les Conseils régionaux font partie des acteurs de premier cercle** au titre de leur compétences en matière de formation des personnes placées sous main de justice (PPSMJ) et/ou de leurs interventions dans le champ de l'insertion des jeunes ou encore du Service Public Régional de l'Orient (SPRO). Ils sont signataires des accords cadre d'Ile-de-France et de Grand Est. En Centre-Val de Loire, le conseil régional anime des travaux autour de l'insertion des jeunes, incluant les JSMJ. Dans cette région, le programme régional de formation pour les personnes placées sous main de justice a été conçu de manière partenariale à l'occasion de la commission locale de formation qui se réunit annuellement et associe les SPIP, les missions locales et les directions d'établissement. La Région finance également des actions de professionnalisation en lien avec l'ARML sur le sujet de l'insertion des JSMJ. Des partenariats bilatéraux ont ainsi été formalisés avec la Région.

« Il y a une culture de partenariat en Centre-Val de Loire, notamment avec le conseil régional. Nous [DIRPJJ] avons une convention avec le conseil régional qui a été renouvelée et a fait l'objet d'un bilan. Elle a permis une dynamique dans le domaine de l'insertion avec des dispositifs spécifiques, notamment via le développement de certifications au niveau des UEAJ », représentant de la DIRPJJ

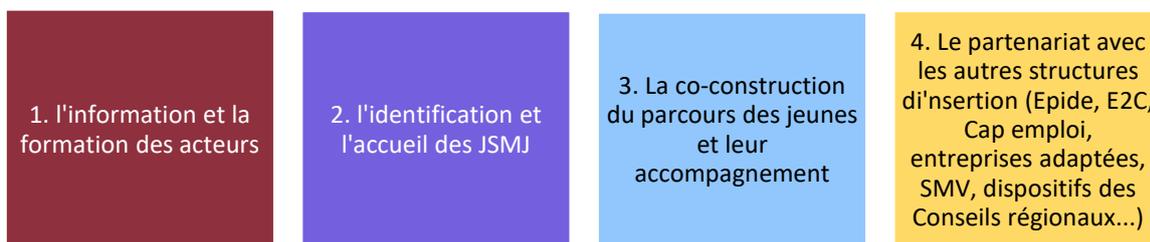
En Ile-de-France et en Grand Est, paradoxalement, alors que les Conseils régionaux sont signataires des conventions régionales, leur mobilisation s'est amoindrie au fil du temps. En Ile-de-France, la mobilisation de la Région était initialement fortement en lien avec les EDI (Espaces dynamiques d'insertion) financés par la Région à destination des jeunes en situation d'insertion. Ces financements ont été interrompus depuis, limitant du point de vue de la Région, la plus-value de la convention en termes de partenariat. En Grand Est, le conseil régional a peiné à trouver sa place au sein du partenariat.

A noter enfin, qu'en Ile-de-France, les partenaires ont engagé une réflexion pour associer Pôle emploi à la prochaine convention régionale.

Des contenus de convention proches dans les régions étudiées

Les conventions de Grand Est et d'Ile-de-France (2020) sont structurées autour de 4 mêmes axes.

Les quatre axes des conventions de Grand Est et d'Ile-de-France



On retrouve ici les éléments également présents au sein de l'accord-cadre national. L'interconnaissance et les collaborations entre professionnels sont fortement mises en avant, au profit de l'accompagnement des jeunes. En Grand Est, si le contenu de la convention est proche de l'accord-cadre national, les partenaires ont souhaité conduire leur propre réflexion sur la notion de co-accompagnement sans coller strictement au cadre défini dans l'accord national.

Du côté d'Ile-de-France c'est sur l'opérationnalité de la coordination entre les acteurs et sur les dispositifs mobilisables que la convention a souhaité mettre l'accent.

Les conventions concernent le milieu ouvert et le milieu fermé, l'ensemble de la tranche d'âge 16-25 ans (depuis 2020 en IDF, la précédente convention étant centrée sur les publics PJJ), condamnés ou prévenus. A noter que dans d'autres régions, le périmètre est plus restreint comme en Auvergne-Rhône-Alpes où les conventions étaient centrées sur le milieu fermé.

Des conventions régionales favorables à une mise en dynamique des acteurs mais une difficulté à obtenir une vision consolidée de l'intervention des ML auprès des JSMJ

La comparaison entre le territoire de Centre-Val de Loire (non signataire d'une convention régionale) et ceux de Grand Est et Ile-de-France tend à démontrer **l'intérêt des conventionnements régionaux en termes de dynamique partenariale.**

Dans ces deux régions, les partenaires soulignent un **bon fonctionnement technique** même s'ils regrettent une certaine absence de portage politique du sujet en région Grand Est. Dans cette région, alors qu'un seul comité de pilotage s'est tenu au démarrage de la convention, les comités techniques sont en revanche très réguliers (tous les deux mois). En Ile-de-France, le portage du sujet par la préfecture de région apparaît comme une forme de portage politique appréciée, tel que précédemment mentionné. Dans le même esprit, en ex-Rhône-Alpes le fort portage du sujet de l'insertion des JSMJ par un préfet de région il y a plusieurs années avait été de nature à mettre ce dossier au-devant de la scène et des préoccupations des acteurs régionaux.

La régularité des comités technique organisés en Ile-de-France (rythme trimestriel) et en Grand Est (rythme bimestriel) ont permis de progresser sur différents aspects : développer les liens de connaissance et les logiques de travail en commun, favoriser la mise en place d'actions (formations des acteurs, groupes de travail...), déclinaison de feuilles de route... Ces comités techniques permettent également d'aborder des sujets de fonds tels que les pratiques de co-accompagnement, l'accès au droit commun ou encore les leviers à activer pour toucher davantage de jeunes.

En revanche, les acteurs soulignent dans les trois régions d'études (constat pouvant également être élargi aux autres régions interrogées en phase de cadrage) la difficulté à disposer d'une vision consolidée quant aux moyens consacrés par les missions locales à l'accompagnement des JSMJ (ETP, permanences...), aux acteurs mobilisés sur le terrain, à la qualité des dynamiques partenariales sur les différents territoires, etc. Les données de suivi de l'activité à destination des JSMJ renseignées dans i-milo apparaissent de plus relativement peu mobilisées dans le suivi régulier des conventions. Les différents signataires ne disposent pas tous d'une vision précise des indicateurs disponibles et ne se sont pas nécessairement accordés sur les données de suivi à examiner régulièrement. Ils ont de plus des difficultés à « faire parler les chiffres » à défaut de pouvoir les rapporter aux moyens effectivement déployés (en ETP, en financement) ou aux chiffres plus généraux d'activité des missions locales.

En Ile-de-France, la volonté de décliner des feuilles de route départementale doit contribuer à faciliter les remontées d'information (cf. ci-après). En Grand Est, un bilan de l'accord-cadre élaboré conjointement entre les différents acteurs en 2020 a recherché à reconstituer cette vision d'ensemble, sans cacher les difficultés rencontrées.

DIFFERENTES MODALITES D'OPERATIONNALISATION DE L'ACCORD-CADRE ET DE SES DECLINAISONS REGIONALES

Des logiques de feuille de route prometteuses mais dont la mise en musique demande un investissement particulier

Les deux régions d'études ayant signé une convention régionale ont accompagné celle-ci de feuilles de route afin d'opérationnaliser les engagements pris par les partenaires.

Deux logiques distinctes ont été retenues :

- **En Grand Est**, deux feuilles de route ont été mises en place à partir de 2018. Une première portant sur la période 2018-2019, une deuxième élaborée en 2022 et toujours en vigueur (mise à jour en 2023). La feuille de route de 2022 a été élaborée en tirant les enseignements de la première (bilan réalisé en 2020). Alors que la convention régionale n'a pas été renouvelée à son terme du fait du non-renouvellement de l'accord-cadre national, la feuille de route a pris le relais afin de maintenir la dynamique engagée entre les partenaires. La première feuille de route était composée de 13 priorités rattachées à l'un des 4 axes de la convention, déclinées autour d'une vingtaine d'actions (Cf. détail monographie Grand Est). Lors de son bilan, il est apparu que cette première feuille de route était trop complexe et ambitieuse pour permettre de réelles avancées. Au sein de la 2^{ème} feuille de route quatre actions prioritaires ont été définies.

Les 4 actions prioritaires de la feuille de route Grand Est

1. Déploiement du nouveau contrat d'engagement jeune avec une attention portée à l'articulation entre le CEJ et les mesures d'accompagnement de la PJJ. Des groupes de travail ML/PJJ sont notamment organisés.

2. Encourager une meilleure coordination entre les partenaires au bénéfice d'un meilleur accompagnement des JSMJ : échanges de pratiques, remontée de bonnes pratiques, développement de rencontres favorisant l'interconnaissance

3. Garantir la mobilisation des partenaires de l'obligation de formation : actions visant à développer les relations entre PJJ et PSAD, facilitation de l'accès à la promo 16-18

4. S'assurer des conditions matérielles et opérationnelles d'exercice des conseillers référent justice, en particulier via l'accès à i-milo en détention.

Parmi les actions effectivement mises en œuvre suite à cette feuille de route on peut citer l'établissement d'une liste d'interlocuteurs et de référents au sein de chaque institution (DTPJJ, SPIP, ML), la mise en place de formations ou de journées d'animation régionale. Un groupe de travail réunissant la Dreets, la PJJ et l'ARML a également été mis en place afin de définir la notion de co-accompagnement dans le cadre du CEJ. Un guide pratique issu de ce travail est en cours de validation au niveau national. Ces travaux menés au niveau régional n'en sont cependant pas encore au stade de l'appropriation par les professionnels de terrain, sachant qu'aucune déclinaison locale formalisée n'est prévue à ce stade.

- **En Ile-de-France**, la Drieets a impulsé depuis 2022 une déclinaison départementale de la convention régionale. Les Ddets et les niveaux départementaux des signataires sont invités à décliner des feuilles de route autour d'actions faisant lien avec les quatre axes de la convention. Ces feuilles de route montrent une diversité de situations avec des actions très diverses entre les départements, signe de l'existence d'un niveau partenarial très hétérogène entre territoires. Les départements sont libres de définir leur propre comitologie pour faire vivre ces feuilles de route. Dans certains territoires, les acteurs mobilisés sont très divers (Cf. exemple de Paris).

PARIS	YVELINES
<p>Les relations partenariales sur le territoire préexistaient mais ont été renforcées depuis un an par la mise en place d'une animation par l'Unité départementale 75 de la DRIEETS avec des résultats plutôt favorables sur cette première année.</p> <p>Des réunions sont organisées 3 fois par an entre les principaux acteurs concernés (ML de Paris, le SPIP, la PJJ, l'EPIDE, l'E2C, le service militaire volontaire, le service IAE de la DDETS de Paris (UD), la Préfecture de Paris, la DRIHL / SIAO, l'ARS). Le groupe de travail a ainsi été élargi aux partenaires intervenant sur le champ du logement ou de la santé pour répondre aux mieux aux principales problématiques identifiées pour le publics JSMJ (administratives, de logement, de santé). A ces réunions trimestrielles s'ajoutent des sous-groupes de travail dédiés à des thématiques (sur le logement ou la santé par ex.).</p> <p>L'ensemble des acteurs sont très engagés dans la dynamique, tout particulièrement le SPIP 75, la PJJ et la ML de Paris, et sont moteurs sur le territoire.</p>	<p>La dynamique partenariale dans les Yvelines est (re-)naissante. L'équipe de l'UD de la DEETS 78 a été entièrement renouvelée entre fin 2021 et avril 2022 et l'objectif depuis est de réaliser un état des lieux des acteurs, et potentiels partenaires du territoire. Cet état des lieux a été engagé début 2023 et des réunions vont être organisées dans le nord et le sud du département afin de permettre l'interconnaissance.</p> <p>La DDETS a mobilisé le SPIP et la PJJ en 2022 afin d'échanger sur la déclinaison locale à mettre en place, en lien avec une chargée de mission de la préfecture en charge de l'animation du dossier. Les ML sont représentées mais le travail avec ces dernières est difficile car l'organisation et les pratiques sont peu uniformes entre les structures, les rendant peu intelligibles pour le SPIP et la PJJ.</p>
HAUTS-DE-SEINE	VAL-DE-MARNE
<p>La dynamique des Hauts-de-Seine formulait le souhait d'un cadre partenarial élargi. Néanmoins, pour le moment, la DDETS semble obtenir relativement peu de réponses des partenaires de la justice (SPIP et PJJ) et la déclinaison territoriale n'est pas effective à ce jour. Le travail d'interconnaissance et d'état des lieux du partenariat reste en cours.</p> <p>Les différents acteurs départementaux ne partagent pas tous l'intérêt de formaliser des partenariats sachant que la dynamique de terrain est relativement satisfaisante.</p>	<p>A ce jour, la déclinaison territoriale ne s'est pas encore mise en place dans le Val-de-Marne (aucune instance de coordination mise en place animée par l'UD94) mais des actions ont été amorcées (action sur l'IAE notamment et suivi du déploiement CEJ jeunes en rupture avec une action spécifique sur le public PJJ). Cette absence de mise en place d'une animation départementale est pour partie liée à l'arrivée récente de la personne en poste sur le dossier JSMJ à l'UD94.</p> <p>Une spécificité du territoire consiste dans l'expertise historique de la ML Bièvre Val-de-Marne qui dispose à ce jour de 2 référentes justice, les seules habilitées à intervenir en milieu fermé sur le territoire (centres pénitentiaires de Fresnes et Fleury Mérogis). De fait, elles animent également un groupe de travail avec l'ensemble des référentes Justice ML du territoire intervenant en milieu ouvert pour coordonner leurs interventions et garantir le lien dedans / dehors.</p>

Une animation au sein de chaque réseau signataire générant parfois des décalages dans l'appropriation par les acteurs de terrain

Au sein des trois régions étudiées, l'animation de l'accord-cadre ou des conventions régionales au sein de chacun des réseaux signataires apparaît comme une dimension à renforcer et à harmoniser.

Le niveau régional indique avoir eu peu de directives ou d'occasions d'échanges entre régions et avec le niveau national quant à la déclinaison de l'accord-cadre national. De la même manière, au niveau local, les acteurs ont souvent une vision très partielle de la convention régionale, et a fortiori de l'accord-cadre national.

On observe néanmoins des approches différentes entre institutions au sein des régions :

- En Ile-de-France, la Drieets anime et impulse les actions au niveau des Ddets à qui il est demandé de décliner des feuilles de route sur leur territoire, en lien avec les autres partenaires (Cf. ci-dessus).
- En Grand Est, l'animation de la DIRPJJ est relativement soutenue. Elle se traduit par la mise en place de groupes de travail sur la notion de co-accompagnement associant les éducateurs PJJ et les CJML. Dans cette région, la DIRPJJ a donné des consignes aux DTPJJ via une lettre d'instruction. La même démarche n'ayant pas été réalisée par les autres signataires cela génère cependant un certain décalage sur le terrain en termes d'appropriation des priorités de la feuille de route. Les acteurs soulignent alors un enjeu de meilleure diffusion et de mobilisation des niveaux territoriaux. *« Le gros écueil de la convention est que l'on a musclé le partenariat au niveau régional, mais a eu beaucoup de mal à le faire descendre au niveau territorial, au niveau des DTPJJ et des DISP. Il n'y a rien en dessous des DISP on est tout de suite au niveau des établissements. Idem sur l'ex Direccte : les unités territoriales ont été informées mais il a eu peu d'engouement. On a connu de grosses difficultés à descendre en infra »,* un signataire de la convention régionale

Les acteurs locaux soulignent ainsi sur l'ensemble des territoires investigués que la dynamique partenariale à l'échelle locale repose avant tout sur les **liens et des habitudes de travail historiques**. Si **les partenariats sur le terrain sont globalement jugés de qualité, ils n'en restent pas moins hétérogènes**. L'absence de déclinaison locale de l'accord et des conventions est régulièrement perçue comme un manque car ne permettant pas d'assurer un ancrage des partenariats dans la durée. Les acteurs font état d'un turn-over relativement important ces dernières années au sein des différentes structures fragilisant les collaborations. Ils regrettent l'absence d'une ligne directrice commune entre partenaires qui serait de nature à homogénéiser les pratiques en matière de transmission d'informations et d'accompagnement notamment, alors même que l'accord-cadre national et les conventions régionales sont sensés donner cette direction.

Les acteurs indiquent néanmoins avoir des **occasions d'échanges dans le cadre d'autres instances locales mais non dédiées aux JSMJ** (ex : antérieurement les cellules opérationnelles de la GJ, aujourd'hui au sein des consortium CEJ JR dans les territoires concernés, au sein des Plateforme de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs – PSAD, etc.). Ces lieux d'échanges sont appréciés mais non suffisants.

Cette faible formalisation des partenariats au plan local se traduit par ailleurs par une faible visibilité au niveau régional des différentes initiatives menées sur le terrain, ne favorisant pas leur capitalisation.

On notera également que la création récente de correspondants insertion au sein de la PJJ dont la mission est notamment d'animer le partenariat local et d'aller à la rencontre des acteurs, de même que l'existence de postes de DPIP au sein des DISP pourraient faciliter la création d'une « communautés » de correspondants locaux en charge de dynamiser les partenariats locaux, aux côtés des Ddets.

Du côté des trois ARML d'Ile-de-France, de Grand Est et de Centre-Val de Loire, une animation et des actions à destination des CJML sont menées et fortement appréciées. Les ARML organisent en particulier des séances d'échanges de pratiques (tous les mois et demi en Grand Est), la mise en place de groupes de travail réunissant les CJML (réuni trois fois en 2021-2022 en CVDL). En Ile-de-France, un référent justice dédié au sein de l'ARML et dont le poste bénéficie d'un financement du Ministère du travail²² a permis de déployer différentes actions : plateforme collaborative, réunions régulières, projet d'organisation d'un séminaire annuel, définition d'indicateurs de suivi, recensement des difficultés de terrain et recherche de solutions (ex : conditions de mobilisation du Fonds interministériel de prévention de la délinquance - FIPD) ... En Auvergne Rhône-Alpes le référent justice de l'ARML a élaboré un profil de poste de coordonnateur justice qui permet de mettre en évidence l'intérêt d'une telle fonction notamment en matière de création de partenariats et de mobilisation des partenaires, de veille et d'outillage sur l'activité, d'aide à l'élaboration des orientations au niveau des ML, de communication et d'appui auprès des CJML.

L'accord-cadre et les conventions ont permis la mise en place d'actions de professionnalisation et d'échanges de pratique essentielles qui mériteraient de bénéficier à davantage de professionnels

De l'avis partagé de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, et en particulier des CJML eux-mêmes, intervenir auprès des publics JSMJ - notamment en détention - demande des qualités et des compétences spécifiques. L'ensemble des initiatives organisées pour favoriser les échanges de pratiques (organisées par les différentes ARML ou par les services déconcentrés de l'Etat comme en Ile-de-France par la Drieets) prend alors toute son importance, sachant qu'au sein des ML la fonction est relativement isolée (hors cas particulier de la ML de Paris ayant constitué une équipe de CJML).

Les formations rendues accessibles au sein de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) en 2018 et 2019 ont permis de former une cinquantaine de conseillers mission locale. Celles-ci vont à nouveau se mettre en place en 2023 avec deux sessions programmées devant bénéficier à 35 conseillers. Elles sont fortement appréciées en cela qu'elles permettent d'appréhender les contraintes de la détention et d'échanger avec des professionnels de l'administration pénitentiaire, d'outiller les CJML. Ces formations permettent en outre aux conseillers de différents territoires de se rencontrer. Elles sont enfin vécues comme une forme de reconnaissance de la spécificité de leur fonction. Sur certains territoires, la PJJ a également ouvert certaines de ces formations aux CJML.

²² A noter qu'il n'existe pas systématiquement de poste de référent justice régional financé au sein de toutes les ARML. Dans certains cas (ex : AURA), ces postes sont pour partie financés dans le cadre d'appels à projet.

En Auvergne Rhône-Alpes, le coordinateur justice de l'ARML joue également un rôle ressources important du fait de son antériorité sur la fonction. Il se charge pour exemple de synthétiser et expliquer les réformes qui peuvent advenir au sein de la sphère justice. Il accompagne également les CJML lors de leur prise de poste (intervention à leurs côtés, lors de leur première journée en détention).

Si ces formations et échanges de pratique participent de la professionnalisation des CJML, les professionnels de la justice (CPIP et éducateurs PJJ) indiquent l'intérêt qu'ils verraient à bénéficier de davantage d'informations, présentations, voire formations sur les dispositifs d'insertion à destination des jeunes. En Ile-de-France, la Drieets a organisé plusieurs webinaires à destination de la PJJ et des SPIP sur le plan 1 jeune / 1 solution et sur l'insertion par l'activité économique (IAE). Fin 2021, la région IDF a également organisé un webinaire à destination des mêmes professionnels sur ses dispositifs.

En mars 2023 la DIRPJJ organise un webinaire sur la réforme de la justice des mineurs destiné aux acteurs de l'insertion de droit commun. Fin 2023 la DISP de Paris organisera un webinaire portant sur l'accompagnement SPIP.

Du côté des **services déconcentrés du Ministère du travail** (Dreets, Ddets), certains interlocuteurs identifient également **le besoin de disposer d'un bagage minimal leur permettant de mieux saisir les spécificités des publics JSMJ** et des intervenants de la sphère justice afin de participer de manière plus pertinente aux débats.

UNE ABSENCE DE STRATEGIE FINANCIERE COORDONNEE

Pour rappel, lors de la mise en place de l'accord-cadre, le financement de 50 ETP de CJML sur 6 mois avait été fléché sur des crédits du ministère du travail sous l'impulsion de la Ministre de l'époque. Ce financement a été prolongé pour un même montant mais sur une année (soit 25 ETP sur un an) puis ces crédits ont été globalisés dans la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO). Cette globalisation ne permet plus aujourd'hui d'assurer que ce financement bénéficie à l'intervention auprès de JSMJ ni d'avoir une vision précise quant aux moyens spécifiquement mobilisés par les ML au profit de l'accompagnement de ce public. Parmi les Dreets interrogées en phase de cadrage de l'évaluation et dans le cadre des trois monographies régionales, toutes ne portent pas un intérêt équivalent à la prise en compte des JSMJ lors du dialogue de gestion avec les missions locales. L'existence d'une convention régionale favorise cette attention au moment de la discussion sur les CPO.

Plus globalement, les entretiens permettent d'identifier qu'il n'existe pas à ce jour de vision claire des financements mobilisés au profit des postes de référent justice. Les différentes sources sont difficiles à reconstituer tant elles sont diverses et non pérennes. Parmi les principales : le FIPD en premier lieu en réponse à des appels à projet départementaux annuels le plus souvent, divers autres appels à projets (AAP du Ministère de la justice, AAP du plan d'investissement dans les compétences, AAP CEJ JR...), les crédits mobilisés dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté ou de la politique de la ville, les Conseils régionaux, les Conseils départementaux dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, certaines collectivités locales (ex : Ville de Paris), le fonds social européen (FSE), certaines fondations (ex : fondation de France)...

A titre d'illustration, les acteurs en région Grand Est ont tenté de reconstituer dans le cadre du bilan de la convention élaborée en 2020 les moyens humains et financiers mobilisés à destination des JSMJ via les missions locales (voir encadré ci-dessous). En Ile-de-France, l'ARML a engagé un travail de cartographie des CJML.

Bilan 2020 de la convention régionale de Grand Est : état des lieux des moyens mobilisés

23 CJML représentant 10,83 ETP. 259 K€ au titre de la CPO + 174,69K€ de co-financements.

11 ML sur les 16 qui ont un CJML ont bénéficié d'un co-financement

Les principaux co-financeurs : FIPD (60K€), SPIP (35K€), fonds propres (35K€), plus marginalement le CIPDR, la fondation de France et la PJJ

De grandes disparités concernant les moyens au titre de la CPO :

Financements 2019 DIRECCTE fléchés au titre des conseillers référents justice (15 missions locales concernées sur les 43 que compte le Grand Est, pour un total de 232 000 €)

DPT	MISSIONS LOCALES	MISSION LOCALE CONCERNEE (OUI/NON)	CALENDRIER PREVISIONNEL DE L'ACTION	Effectif(s) mobilisé(s) sur l'action (en nombre)	Effectif(s) mobilisé(s) sur l'action (en ETP)	Moyens fléchés au titre de la CPO 2019
08	Mission Locale Charleville	OUI	de juin à décembre 2019	1	0,25	9 600 €
10	Mission Locale Troyes	OUI	de janvier à décembre 2019	1	0,3	7 500 €
52	Mission Locale Chaumont	OUI	de janvier à décembre 2019	1	0,3	5 400 €
54	Mission Locale du Grand Nancy	OUI	de janvier à décembre 2019	1	1,55	50 323 €
54	Mission Locale Terres de Lorraine	OUI	de janvier à décembre 2019	11	1	17 616 €
55	Mission Locale du Sud Meusien	OUI	de janvier à décembre 2019	10	2	17 000 €
55	Mission Locale du Nord Meusien	OUI	de janvier à décembre 2019	3	0,65	3 600 €
57	Mission Locale du Bassin Houiller	OUI	de janvier à décembre 2019	7	0,6	8 460 €
57	Mission Locale du Pays Messin	OUI	nd	nd	nd	18 750 €
57	Mission Locale du Bassin de Sarreguemines	OUI	de janvier à décembre 2019	1	0,4	8 460 €
67	Mission Locale Saverne	OUI	de janvier à décembre 2019	2	0,2	9 600 €
67	Mission Locale Schiltigheim	OUI	de janvier à décembre 2019	1	0,6	9 600 €
67	Mission Locale Strasbourg	OUI	de janvier à décembre 2019	1	1	19 200 €
68	Mission Locale Mulhouse	OUI	de janvier à décembre 2019	1	1	38 140 €
88	Mission Locale du Bassin d'Epinal	OUI	de janvier à décembre 2019	1	0,2	8 640 €
GRAND EST				42	10,05	231 889 €

DIRECCTE Grand Est - Service de l'Emploi, de l'Insertion et des Mutations Economiques - 2020

Le bilan indique « *Il convient de préciser les difficultés rencontrées pour fiabiliser les chiffres relatifs aux ETP ainsi qu'au financement de leurs actions (...)* Les financements des postes de conseillers référents justice apparaissent dilués dans le mécanisme de financement des missions locales institué par la DIRECCTE »

Le sujet des financements apparaît comme un point de crispation à différents niveaux de partenariat (national et dans certaines régions telles que Centre-Val de Loire ou Auvergne Rhône-Alpes en particulier). On observe alors une difficulté des acteurs à penser de manière sereine une stratégie coordonnée de financement. Comme évoqué précédemment, le FIPD fait partie des principales sources mobilisées. Pour rappel, le FIPD repose sur un financement annuel qui n'a pas vocation à financer des postes. Son recours peut, à terme, entraîner une précarisation de la fonction. Or, le dialogue entre le niveau régional et les préfetures sur ce sujet est peu développé. En Grand Est, les acteurs soulignent que lors de l'existence de financements fléchés (début de l'accord-cadre), des débats en comité de pilotage sur la répartition des financements en fonction des besoins avaient lieu, permettant de réfléchir à une stratégie concertée de financements. Cette réflexion collective ne s'est pas poursuivie. On observe alors dans les discours recueillis des dissensus non levés entre acteurs au sujet des finalités des financements de ces postes.

A un niveau plus local, les acteurs soulignent la difficulté d'inscrire les actions dans le temps en raison d'une incertitude quant aux financements mobilisables. Par ailleurs, il ne semble pas exister de réelle corrélation entre le volume des interventions (au regard des ETP, du volume de permanences ou encore de jeunes accompagnés) et les financements demandés et/ou obtenus.

« Il n'y a pas un territoire où les financements sont identiques, il y a un gros manque de transparence. A Charleville ce sont des financements Dreets, à Reims c'est le FIPD, à Sedan la référente justice c'est une spécialisation interne sur leurs fonds propres... il y a besoin de garantir la pérennité de ces postes », un acteur départemental.

UNE ARTICULATION ENTRE L'INTERVENTION DES MISSIONS LOCALES ET LES AUTRES DISPOSITIFS ACCESSIBLES AUX JSMJ INSUFFISAMMENT COORDONNÉE

Les **dispositifs à destination des jeunes en insertion sont nombreux** et se sont renforcés durant la période récente en lien avec le plan 1 jeune, 1 solution. **En détention, de nombreux dispositifs sont également accessibles** (travail pénitentiaire, IAE...) et certains tendent à se développer (ex : apprentissage, entreprises adaptées), parfois par le biais d'expérimentations. Un **enjeu important de coordination et d'articulation entre ces différents dispositifs et interventions** apparaît ainsi, afin de construire des parcours d'insertion coordonnés et mobilisant efficacement l'offre existante.

Fin 2018, l'ATIGIP est créée avec pour objectif de contribuer au développement de la peine de TIG et de l'activité professionnelle en détention. Parmi ses missions figurent notamment le développement de partenariats et la coordination avec les Ministères concernés.. Son service des politiques d'accompagnement vers l'emploi a en particulier pour mission de développer l'ensemble des politiques d'accompagnement vers l'emploi des PPSMJ. Pour cela, elle anime un réseau de référents interrégionaux insertion professionnelle (R2IP) en DISP.

L'existence de cette agence et la structuration de son réseau constituent ainsi une opportunité pour penser et accompagner l'articulation entre les différents acteurs, avec lesquels les missions locales sont également en lien. En effet, les investigations de terrain tendent à mettre en évidence plusieurs enjeux en matière d'articulation entre dispositifs :

- Concernant les dispositifs d'insertion (hors dispositifs portés par les ML), tous les jeunes suivis en milieu ouvert doivent pouvoir accéder aux dispositifs de droit commun. Cependant, cet accès aux dispositifs peut être hétérogène d'un territoire à un autre en raison des difficultés liées au statut du jeune (interdictions pénales, casier judiciaire) ou des représentations que les porteurs des dispositifs s'en font. . A titre d'exemple, dans certaines régions, des E2C accueillent sans difficulté ce public (ex : Grand Est) quand dans d'autres territoires cela s'avère plus compliqué (ex : Ile-de-France). Dans cette dernière région, une rencontre a été organisée à l'été 2021 avec les E2C à l'initiative de la Dreets, mettant en évidence la nécessité de construire des collaborations entre ces structures et les SPIP et services de la PJJ. En revanche, en Ile-de-France, les EPIDE accueillent 15 à 20% de JSMJ parmi leur public et une collaboration régulière existe avec la PJJ. Dans d'autres régions, les EPIDE sont perçus comme non accessibles aux JSMJ en raison des restrictions de casier judiciaire (casier B3 vierge). L'AAP CEJ en rupture a également été cité sur plusieurs terrains. Cependant, il n'existe pas de projets lauréats sur l'ensemble du territoire.

Ministère de la Justice / Ministère du Travail / SGICIPDR – évaluation accord-cadre de partenariat insertion JSMJ

- **Concernant les dispositifs spécifiques développés en détention, ceux-ci sont relativement peu appréhendés et pris en compte par les CJML dans le suivi des jeunes en milieu fermé** (voir partie sur l'accompagnement). Les liens apparaissent à construire, y compris avec des dispositifs tels que le Parcours personnalisé préparatoire à l'insertion professionnelle (PPAIP). Dans certaines régions, comme sur le territoire de la DISP de Rennes, une articulation entre PPAIP et accompagnement ML est facilité par la mise en place de commissions techniques d'orientation et d'insertion professionnelle (CTOIP) réunissant l'ensemble des acteurs de l'insertion intervenant en détention. Ces commissions ne sont cependant pas mises en place sur l'ensemble des territoires.

La feuille de route 2022-2023 « insérer pour lutter contre la récidive au bénéfice de tous » signée par la Ministre du Travail, le Garde des sceaux et la ministre déléguée en charge de l'insertion met en évidence la formation professionnelle comme facteur clé de réinsertion et le renforcement de l'attractivité du travail en milieu pénitentiaire (revaloriser l'offre de travail en détention et la faire monter en gamme, notamment sur les métiers en tension et/ou porteurs). La feuille de route porte pour ambition de proposer à chaque PPSMJ un accompagnement global et renforcé ainsi qu'une réelle continuité de parcours « dedans dehors ». Il invite ainsi à mieux penser la place de chacun des dispositifs qu'ils soient spécifiques à la détention ou au droit commun.

L'action 2 de l'axe 1 de la feuille de route évoque notamment la possibilité de faire évoluer le cadre contractuel vers une coopération unique avec le service public de l'emploi (dans un contexte de mise en place de France travail). L'axe 2 identifie également plusieurs dispositifs à mobiliser : dispositifs de mentorat, prépa-apprentissage et apprentissage, promo 16-18, dispositifs d'accompagnement de droit commun des ML (CEJ et PACEA notamment), AAP du Plan d'investissement dans les compétences (PIC)...

Il apparaît ainsi important de penser le futur cadre de partenariat avec le réseau des missions locales en lien avec cette feuille de route et de manière coordonnée avec les autres dispositifs existants dans le droit commun ou spécifiques à la détention.

Le pilotage national de l'accord cadre et la coordination interministérielle

Synthèse des conclusions évaluatives

1. L'accord-cadre est venu consolider les partenariats existants depuis une trentaine d'années dans le champ de l'insertion des jeunes sous main de justice. Il a permis des échanges réguliers et de qualité entre les signataires au niveau national jusque début 2020 (comité de pilotage, groupe technique). Le développement d'outils de pilotage et de reporting et des échanges ont eu lieu en lien avec les remontées de terrain. Cet accord national est également venu impulser ou consolider certaines dynamiques régionales. Son existence permet d'afficher une volonté d'action coordonnée au profit de l'insertion des JSMJ. Son intérêt est perçu par l'ensemble des interlocuteurs régionaux et locaux.

2. Cependant, les acteurs nationaux ont peu animé et suivi l'accord national au niveau régional, en dehors des échanges réguliers au sein du réseau UNML/ARML. De ce fait, les dynamiques régionales apparaissent très hétérogènes et il n'existe pas de vision consolidée des initiatives entreprises et de la réalité des interventions des CJML sur les territoires.

Préconisations

1. **Renouveler l'accord-cadre national.** Au regard des missions de l'ATIGIP lui confier la coordination des discussions dans le cadre du renouvellement de la convention puis l'animation globale de l'accord. Ce pilotage s'effectue en lien resserré avec la PJJ et le Ministère du Travail.

Articuler ce travail avec : 1. les orientations de la feuille de route 2022-2023 « insérer pour lutter contre la récidive au bénéfice de tous » signée par la Ministre du Travail, le Garde des sceaux et la ministre déléguée en charge de l'insertion ; 2. les travaux en cours au sein de l'ATIGIP ; 3. la politique de droit commun en faveur de l'insertion des jeunes portée par le ministère du travail ; 4. la réforme de la justice des mineurs ; 5. la politique de prévention de la récidive, etc. (liste non exhaustive et évolutive).

Mobiliser dans les discussions l'UNML, la DGEFP, la DPJJ, la DAP (en lien avec les conditions d'intervention des CJML au sein des établissements pénitentiaires), le CIPDR, Pôle emploi (en tant qu'opérateur CEJ et dans la perspective de France travail), les Conseils régionaux, les grands réseaux intervenant dans le champ de l'insertion des jeunes (E2C, Epide...), les autres têtes de réseau nationales associatives (FAS, citoyens et justice...).

2.1 **Communiquer au sein de chaque institution sur les nouvelles orientations du futur accord-cadre et définir des attendus explicites en matière de coordination régionale.**

2.2. **Organiser le suivi et la remontée d'informations** sur la base d'un tableau de bord harmonisé permettant une vision consolidée sur

le nombre d'ETP de CJML et leurs lieux d'intervention.

2.3. Communiquer sur la base des extractions i-milo nationales auprès des acteurs régionaux sur les indicateurs d'activité des ML auprès des JSMJ.

2.4. Organiser et animer des événements inter-régionaux (rencontres annuelles) associant les différentes institutions en régions.

3. Il n'existe pas de stratégie coordonnée en matière de financement des postes et des actions conduites par les CJML et au niveau des ARML. Cela se traduit par des situations très hétérogènes, par une intensité d'action dépendant des volontés des directions des ML et n'est pas de nature à inscrire l'action dans la durée de manière sécurisée.



3. Définir de manière partenariale les attendus des postes de CJML en définissant une fiche de fonction comprenant trois dimensions : 1. Les interventions en milieu fermé 2. Un rôle de référent auprès des autres conseillers généralistes en milieu ouvert. 3. Un temps dédié à la coordination avec les autres acteurs clés du territoire (ex : DPIP, professionnels de la PJJ, lauréats de l'AAP CEJ JR...). Sur cette base, définir une stratégie coordonnée de financement de ces postes s'inscrivant dans la durée.

L'animation régionale et locale des partenariats

Synthèse des conclusions évaluatives

4. Des conventions régionales pluripartites ont été signées dans seulement six régions métropolitaines. Là où il n'existe pas de convention, la dynamique partenariale fait défaut.

Le niveau d'implication des différents partenaires régionaux est évolutif dans le temps au gré notamment des changements d'interlocuteurs. Un « chef de file » anime le partenariat mais celui-ci diffère selon les régions.

Les conventions régionales sont favorables à une mise en dynamique des acteurs mais certains regrettent qu'il n'y ait pas davantage de portage « politique » concernant l'insertion des JSMJ

5. Dans certaines régions, les conventions associent également les conseils régionaux au regard de leurs compétences en matière de formation des PPSMJ, des dispositifs qu'ils déploient dans le champ de l'insertion des jeunes et dans le cadre du service public régional de l'orientation dont les ML font partie. Cependant, leur mobilisation effective dans le partenariat est inégale.

6. La dynamique partenariale à l'échelle locale repose sur les liens et les habitudes de travail historiques. L'absence de déclinaison locale est perçue comme un manque pour inscrire les partenariats dans la durée.

En Ile-de-France des feuilles de routes départementales ont été impulsées par la Drieets. Celles-ci permettent d'opérationnaliser et de donner un cadre favorable aux partenariats locaux même si les situations restent hétérogènes.

Préconisations

4.1. Favoriser la déclinaison de conventions ou de feuilles de route régionales lorsque le contexte local s'y prête.

4.2. Au niveau régional, confier le rôle de chef de file du partenariat aux correspondants de l'ATIGIP en DISP. Mobiliser les Dreetts, DIRPJJ et associer les SGAR, en tant que garants de la coordination des services déconcentrés de l'Etat.

5. Associer systématiquement les conseils régionaux aux conventions ou feuilles de route régionales.

6. Encourager et suivre au niveau régional les déclinaisons locales du partenariat dans le cadre des instances de pilotage en vigueur. Au niveau local, intégrer les missions locales au sein des commissions insertion qui doivent se déployer en milieu fermé et milieu ouvert. Lorsque la dynamique partenariale locale s'y prête, favoriser la coordination des partenariats entre les Ddets, les SPIP, les DT PJJ, les missions locales concernées, les chefs d'établissements ou de services de MO du territoire, les acteurs de l'insertion sur les territoires pouvant intervenir auprès des JSMJ (ex : lauréat de l'AAP CEJ JR, E2C...), les préfetures (prévention de la récidive), etc.

La professionnalisation des acteurs

Synthèse des conclusions évaluatives

7. L'accord cadre et les conventions ont permis la mise en place d'actions de professionnalisation et d'échanges de pratiques essentielles et fortement appréciées des CJML.

Les initiatives d'échange de pratiques organisées notamment par les ARML sont **fortement appréciées** pour favoriser la montée en compétences.

Ces actions de professionnalisation / sensibilisation / information ou échange de pratiques mériteraient également de bénéficier aux acteurs de la justice (éducateurs PJJ, CPIP, JAP, etc.) afin de favoriser une bonne appropriation des dispositifs d'insertion et des possibilités permises par l'accompagnement des missions locales.

8. Le rôle de référent justice au sein des ARML permet d'animer favorablement le réseau des CJML. Cependant, il n'existe pas de poste dédié au sein de chacune des ARML et l'intensité des actions conduites est ainsi inégale. La DGEFP apporte un financement à ce poste au sein de certaines ARML mais sans que cela ne soit systématique.

Préconisations

7.1 Renouveler tous les ans les sessions de formation au sein de l'ENAP et de l'ENPJJ à destination des nouveaux CJML ou des CJML n'ayant pas bénéficié de cette formation dans les trois ans après leur prise de poste.

7.2. Développer un programme de professionnalisation et un outillage (ex : guides pratiques) à destination des professionnels de la justice concernant les actions d'insertion de droit commun, à l'image des formations certifiantes prévues pour les correspondants insertion PJJ sur la connaissance des dispositifs de droit commun. Mobiliser le réseau des missions locales dans les actions de professionnalisation et de capitalisation (témoignages, présentation de l'offre des ML, utilisation des outils développés au sein du réseau...).

8. Définir une fiche de poste du référent justice en ARML et engager une réflexion nationale sur les attendus de ce poste et ses modalités de financement.

3. LES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT OBSERVEES

CHIFFRES CLES CONCERNANT L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE PAR LES MISSIONS LOCALES

En 2022, environ 5 % des jeunes sous main de justice suivis par une mission locale suite à une orientation par un professionnel de la Justice

Avertissement de lecture : les accompagnements en MO comptabilisés dans i-milo ne concernent que les suivis faisant suite à une orientation par le SPIP ou la PJJ. Il ne s'agit donc pas de l'ensemble des JSMJ du MO accompagnés par une ML. Les jeunes qui se sont tournés par eux-mêmes vers la mission locale sans une orientation préalable ne figurent pas dans ces données.

En 2018, environ 12 700 entrées de JSMJ en accompagnement sont comptabilisées (tableau 4). Ce volume diminue à partir de 2020 (9 800 entrées en moyenne annuelle entre 2020 et 2022). Parmi ces entrées, la part de jeunes en milieu fermé oscille entre 55% et 59% entre 2018 et 2021 puis augmente en 2022 (62%).

Tableau 4 : Nombre annuel d'entrées

	2018	2019	2020	2021	2022
Centre-Val de Loire	459	429	333	381	277
Grand Est	1399	1159	901	1174	857
Ile-de-France	1945	1684	1298	1355	1152
Total France	12 689	11 288	9 102	10 659	9 677

Source : DGEFP, i-milo

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

Tableau 5 : Part des jeunes suivis représentée par chaque région

	2018	2019	2020	2021	2022
Centre Val de Loire	3,6%	3,8%	3,7%	3,6%	2,9%
Grand Est	11,0%	10,3%	9,9%	11,0%	8,9%
Ile de France	15,3%	14,9%	14,3%	12,7%	11,9%
Total France	100%	100%	100%	100%	100%

Source : DGEFP, i-milo

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

Lecture : en 2018, la part des jeunes suivis en Centre Val de Loire représente 3,6% de l'ensemble des jeunes suivis dans le cadre du dispositif JSMJ.

Les trois régions d'étude représentent entre 25 et 30 % du total des jeunes sous main de justice suivis en mission locale au niveau national. En Centre-Val de Loire, la part des JSMJ accompagnés en mission

Ministère de la Justice / Ministère du Travail / SGCI-PDR – évaluation accord-cadre de partenariat insertion JSMJ

locale représente en 2021 3,6% des jeunes suivis au niveau national, soit une part comparable à ce que représente l'ensemble des JSMJ dans cette région (4% du national en milieu ouvert comme en milieu fermé). Cette part est cependant en baisse en 2022 (moins de 3%). En Grand Est, les jeunes suivis représentent entre 9% et 11% du national, soit une part supérieure à celle représentée par l'ensemble des JSMJ dans cette région (de l'ordre de 8% en milieu ouvert comme en milieu fermé). Cela signifie qu'il y a un effort d'accompagnement de ces jeunes en mission locale comparativement à leur poids dans la population totale. En Ile-de-France, les JSMJ accompagnés par une mission locale représentent entre 12% et 15% du national, soit une part inférieure à celle que représente l'ensemble des JSMJ de cette région (20% en milieu ouvert, 27% en milieu fermé). Si l'Ile-de-France concentre davantage de jeunes suivis, ceux-ci le sont proportionnellement moins que dans les deux autres régions d'étude.

Une proportion de JSMJ accompagnés en diminution et des ratios de suivi plus importants en milieu fermé qu'en milieu ouvert

En 2018, environ 7% des JSMJ étaient accompagnés par une ML (tableau 6). Ce ratio tend à diminuer les années suivantes (entre 5% et 6%). Si l'on considère les tranches d'âge, la part des JSMJ mineurs suivis sur l'ensemble des JSMJ est la plus faible. Ces jeunes mineurs sont davantage en milieu ouvert, là où les ratios de jeunes accompagnés sont également plus faibles – cf. (Tableau 7) **Erreur ! Source du r envoi introuvable..** Plus l'âge progresse plus les ratios de suivi augmentent.

En milieu fermé, les ratios annuels (nombre de jeunes accompagnés / nombre total de jeunes sous main de justice) atteignent 12% à 15% selon les années, contre 3% à 4% en milieu ouvert²³.

Tableau 6 : Ratios des JSMJ accompagnés sur l'ensemble des JSMJ, par tranche d'âge

	2018	2019	2020	2021	2022
16-17 ans	4,4%	4,0%	3,4%	4,0%	3,5%
18-21 ans	8,6%	6,6%	5,2%	5,7%	5,2%
22-25 ans	6,5%	7,3%	7,3%	8,7%	7,1%
Total	6,8%	6,0%	5,3%	6,0%	5,3%

Source : DGEFP + ATIGIP + PJJ

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

Tableau 7 : Ratios des JSMJ accompagnés sur l'ensemble des JSMJ, par type de milieu

	2018	2019	2020	2021	2022
Milieu ouvert suite à orientation SPIP ou PJJ	4,1%	3,3%	3,2%	3,5%	2,7%
Milieu fermé	14,8%	14,1%	11,4%	13,9%	13,5%
Total	6,8%	6,0%	5,3%	6,0%	5,3%

Source : DGEFP + ATIGIP + PJJ

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

²³ Pour rappel, les chiffres sur les JSMJ en milieu ouvert et accompagnés par une ML ne sont pas nécessairement exhaustifs, pouvant entraîner une sous-estimation de ces ratios.

Ce précédent tableau souligne bien que **les interventions en direction des jeunes sous main de justice en lien avec l'accord-cadre (s'inscrivant dans le cadre d'un partenariat ML / Justice²⁴) vont davantage s'adresser aux jeunes en milieu fermé.**

Cette tendance à la baisse du volume de jeunes suivis et des ratios d'accompagnement apparaît difficile à expliquer au regard des investigations conduites. Plusieurs hypothèses peuvent cependant être posées : un impact de la période covid à partir de 2020 ainsi que la suppression de certains postes de CJML ou une réduction de l'ampleur de leur intervention sur certains territoires suite à l'intégration du financement initialement fléché sur les postes au sein de la CPO. Sur ce dernier point, les investigations de terrain ont permis d'identifier quelques situations de ce type mais il ne semble pas s'agir d'un phénomène d'ampleur.

Profils des jeunes accompagnés : une majorité d'hommes peu qualifiés

La population suivie est **très majoritairement masculine**, à l'instar de la population des jeunes sous main de justice dans son ensemble. La part de femmes suivies par une ML est plus importante en milieu ouvert, corrélativement là aussi à la part de femmes JSMJ en milieu ouvert. Les chiffres restent stables au cours des années (Tableau 8).

La part des mineurs suivis, en milieu ouvert comme en milieu fermé, reste stable entre 2018 et 2022 (~10% en milieu fermé, ~30% en milieu ouvert). Parmi les majeurs, la part des 18-21 ans diminue au cours du temps au profit de la catégorie des 22-25 ans (Tableau 9).

S'agissant du niveau de qualification, près de 75% des jeunes suivis n'ont aucune certification validée. Cette part reste globalement stable au cours du temps et les niveaux identiques entre milieu fermé et milieu ouvert (Tableau 10).

Tableau 8 : Répartition par sexe

	2018	2019	2020	2021	2022
Fermé	100%	100%	100%	100%	100%
F	3%	3%	3%	3%	3%
H	97%	97%	97%	97%	97%
Ouvert	100%	100%	100%	100%	100%
F	8%	8%	8%	7%	7%
H	92%	92%	92%	93%	93%

Source : DGEFP

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

²⁴ En milieu ouvert, i-milo ne permet d'identifier que l'accompagnement des jeunes faisant suite à une orientation par le SPIP ou la PJJ et se référant donc au modèle d'intervention posé dans l'accord-cadre.

Tableau 9 : Répartition par tranche d'âge

	2018	2019	2020	2021	2022
Fermé	100%	100%	100%	100%	100%
Mineurs	11%	11%	10%	11%	10%
18-21	58%	51%	46%	46%	46%
22-25	31%	38%	43%	43%	43%
26+	0%	0%	0%	0%	1%
Ouvert	100%	100%	100%	100%	100%
Mineurs	29%	32%	27%	27%	27%
18-21	52%	44%	44%	41%	43%
22-25	19%	24%	30%	31%	30%
26+	0%	0%	0%	0%	0%

Source : DGEFP

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

Tableau 10 : Répartition par niveau de qualification

	2018	2019	2020	2021	2022
Fermé	100%	100%	100%	100%	100%
Niveau I	0%	0%	0%	0%	0%
Niveau II	0%	0%	0%	0%	0%
Niveau III	0%	0%	0%	0%	0%
Niveau IV	4%	4%	4%	5%	5%
Niveau V	9%	10%	9%	9%	9%
Niveau V bis	7%	7%	7%	7%	8%
Niveau VI	6%	6%	6%	6%	5%
Sans certification validé	74%	73%	74%	73%	73%
Niveau non précisé	0%	0%	0%	0%	0%
Ouvert	100%	100%	100%	100%	100%
Niveau I	0%	0%	0%	0%	0%
Niveau II	0%	0%	0%	0%	0%
Niveau III	0%	0%	0%	0%	0%
Niveau IV	3%	4%	5%	5%	5%
Niveau V	8%	8%	9%	8%	8%
Niveau V bis	8%	9%	8%	9%	10%
Niveau VI	6%	6%	6%	6%	5%
Sans certification validé	75%	73%	71%	72%	72%
Niveau non précisé	0%	0%	0%	0%	0%

Source : DGEFP

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

Des formes et une intensité d'accompagnement relativement proches de l'ensemble des jeunes accompagnés par les missions locales, plus marquées auprès des mineurs et en milieu ouvert

Les JSMJ ont accès à un accompagnement individualisé lorsqu'ils sont suivis par une mission locale.

Cela se manifeste par différents éléments notamment la fourniture d'au moins une proposition à une grande majorité d'entre eux, et pour certains l'accès à des dispositifs de droit commun (Tableau 11).

Les différentes tendances observées font apparaître **trois enseignements-clés** :

1. Les modalités d'accompagnement des JSMJ se rapprochent de celles observées auprès de l'ensemble des jeunes suivis par les missions locales (des spécificités sont néanmoins précisées ci-dessous) ;
2. L'accompagnement est plus important (plus intensif, plus d'actions mises en place, plus long) auprès des mineurs et en milieu ouvert (les deux dimensions étant corrélées), conformément à ce que préconisait l'accord-cadre ;
3. L'intensité de l'accompagnement apparaît en diminution (nombre de RDV, durée, nombre d'ateliers, d'immersions, de médiations). Cette même tendance est observée en population générale pour ce qui concerne les immersions en entreprises mais pas sur les autres indicateurs (ex : nombre d'entretiens individuels par jeunes en hausse sur la période). Comme indiqué ci-dessus, la diminution tendancielle des interventions constatée auprès des JSMJ (hormis pour la part des jeunes en accompagnement renforcé, qui augmente), pourrait être expliquée par un fort investissement à très court terme en 2018 dans le sillage de la mise en place de l'accord-cadre, non reproduit les années suivantes, et par le contexte de crise sanitaire en 2020 et 2021 ayant complexifié les interventions. Le non-renouvellement de l'accord-cadre et l'évolution des modes de financement auraient pu également jouer un rôle, sans que cette hypothèse ne puisse être formellement vérifiée ici.

Plus précisément, on observe que :

- **90% des jeunes sous main de justice ont reçu au moins une proposition** (légèrement plus parmi les mineurs que parmi les majeurs).
- **La part des JSMJ en accompagnement renforcé progresse entre 2018 et 2021, où elle atteint 37%**. L'accompagnement renforcé concerne davantage les jeunes en milieu ouvert²⁵ et les mineurs. Sur la période, entre 52% et 57% des jeunes en milieu ouvert en bénéficient, soit globalement moins que la population générale des jeunes suivis en ML (entre 60% et 70%).
- En moyenne, les jeunes suivis ont bénéficié d'environ 6 entretiens individuels. Le nombre d'entretiens est plus élevé en milieu ouvert, et plus encore pour les mineurs. Ces chiffres apparaissent **plus élevés que pour la population des jeunes suivis en ML dans son ensemble** (~5 entretiens). Une diminution est observée au cours des années pour les JSMJ que l'on ne retrouve pas en population générale.
- Le nombre **d'informations collectives** diminue également (moins de 2 par jeune en moyenne, à compter de 2020 : 0.37/jeune en milieu fermé, 3/jeune en milieu ouvert). En milieu ouvert, les mineurs en bénéficient davantage que les majeurs ; ce n'est pas le cas en milieu fermé.

²⁵ La notion d'accompagnement renforcé est plus difficile à mettre en œuvre en MF, cet accompagnement étant dépendant des permanences planifiées en établissements et les démarches des jeunes étant davantage contraintes qu'en MO. En détention, le PPAIP est un autre outil permettant un accompagnement renforcé qui pourrait dans certains cas être privilégié. Cependant, nous ne disposons pas de données concernant ce dispositif.

- Le **nombre de médiations inter-partenaires** est de 0.23/jeune en moyenne en 2018 en diminution continue jusqu'en 2021 (0,16/ jeune). Ces chiffres sont toutefois supérieurs à ceux observés en population générale (0.05/jeune).
- Le **nombre d'immersions en entreprise** est de 0.24/jeune en moyenne en 2018 en diminution continue jusqu'en 2021 (0,13/ jeune), selon une moyenne et une évolution comparable à la population générale des jeunes en mission locale.
- Sur la période d'exploitation des données, on observe également une **diminution de la durée moyenne d'accompagnement**, passée de 16 mois en moyenne entre 2017 à 7 mois en moyenne en 2021, corrélativement à une diminution du nombre d'entretiens et de l'intensité de l'accompagnement en général – y compris en tenant compte des sous-estimations possibles sur les cohortes d'entrées les plus récentes.

Tableau 11 : Types d'accompagnement mis en œuvre auprès des jeunes entrés dans un accompagnement (au moins un contact avec la ML)

	2018	2019	2020	2021
% des jeunes ayant reçu une proposition	90%	91%	90%	91%
Milieu fermé	89%	91%	89%	90%
Milieu ouvert	91%	92%	91%	91%
Mineurs	93%	94%	93%	91%
Majeurs	89%	91%	89%	90%
Part des jeunes en accompagnement renforcé	33%	34%	37%	37%
Milieu fermé	18%	19%	21%	24%
Milieu ouvert	52%	56%	57%	53%
Mineurs	44%	46%	49%	51%
Majeurs	31%	32%	34%	34%
Nombre moyen d'entretiens individuels	6,7	6,4	6,1	5,7
Milieu fermé	4,4	4,1	3,7	4,2
Milieu ouvert	9,5	9,7	9,0	7,6
Mineurs	8,5	8,9	8,3	6,9
Majeurs	6,3	5,8	5,6	5,4
Nombre moyen d'ateliers/informations collectives suivis	2,7	2,3	1,7	1,6
Milieu fermé	0,8	0,6	0,4	0,4
Milieu ouvert	5,1	4,7	3,3	3,1
Mineurs	4,6	4,4	2,8	2,6
Majeurs	2,3	1,7	1,4	1,3
Nombre moyen de médiations inter-partenaires	0,23	0,18	0,17	0,16
Milieu fermé	0,08	0,08	0,07	0,07
Milieu ouvert	0,41	0,32	0,29	0,27
Mineurs	0,24	0,22	0,21	0,20
Majeurs	0,23	0,17	0,16	0,15
Nombre moyen d'immersions en entreprise	0,24	0,17	0,13	0,13
Milieu fermé	0,04	0,02	0,02	0,02
Milieu ouvert	0,48	0,39	0,27	0,27
Mineurs	0,51	0,44	0,35	0,36
Majeurs	0,17	0,11	0,08	0,08
Durée moyenne de l'accompagnement (mois) *	14,7	11,3	8,9	6,9
Milieu fermé	11,1	8,8	7,2	6,1
Milieu ouvert	19,9	15,9	11,8	8,4
Mineurs	16,2	12,6	9,2	6,5
Majeurs	14,4	11,1	8,9	7,0

Source : DGEFP

Champ : ensemble des JSMJ accompagnés, en milieu ouvert ou en milieu fermé

Note : les années correspondent à l'année d'entrée dans le dispositif. Les parcours entamés en 2022 étant encore largement incomplets, les données 2022 ne sont pas présentées ici.

* durée calculée sur les seuls parcours terminés. Pour les années les plus récentes, la part de parcours encore en cours étant plus importante, la durée moyenne observée à date présente un risque de sous-estimation (seuls les parcours les plus courts ayant été observés à date).

Une mobilisation du PACEA inférieure à la population générale en dissonance avec les orientations de l'accord-cadre mais une mobilisation importante de la GJ au profit des mineurs

Les données informent également sur l'accès aux deux principaux dispositifs d'accompagnement en ML, le PACEA (créé en 2017) et la Garantie jeunes (entre 2018 et 2021) remplacée depuis 2022 par le CEJ (tableau 12).

- Entre 25 % et 29 % des JSMJ accompagnés par les ML sont entrés dans un PACEA entre 2018 et 2021. Ce chiffre est en augmentation mais reste mesuré au regard de l'accent mis sur ce dispositif dans l'accord-cadre.
- En moyenne, environ 12% des jeunes bénéficient de la GJ, une proportion stable (voir précisions plus loin).

Tableau 12 : Accès au PACEA et à la GJ

	2018	2019	2020	2021
Part des jeunes en PACEA	25%	27%	29%	29%
Milieu fermé	14%	15%	16%	20%
Milieu ouvert	40%	44%	45%	40%
Mineurs	33%	35%	38%	41%
Majeurs	24%	25%	27%	26%
Part des jeunes en GJ	13%	12%	12%	12%
Milieu fermé	4%	3%	3%	3%
Milieu ouvert	24%	25%	23%	23%
Mineurs	22%	21%	19%	19%
Majeurs	11%	10%	10%	10%

De façon non surprenante, la part des jeunes suivis en milieu ouvert est plus élevée concernant ces deux dispositifs, en comparaison des jeunes en milieu fermé. En 2021, deux fois plus de jeunes de milieu ouvert sont orientés vers le PACEA (40 %) qu'en milieu fermé (20 %). Or, l'accès à ce dispositif est possible en détention et il est encouragé par l'accord-cadre. Les différences sont encore plus marquées concernant la GJ, avec moins de 4 % de jeunes concernés en milieu fermé contre un peu moins d'un quart en milieu ouvert. L'accès à ces dispositifs plus intensifs est en effet plus complexe en

détention mais il est possible dans d'autres formes de suivi en milieu fermé. Comme le rappellent les textes de mise en œuvre de la GJ, il s'agit d'« *une modalité d'accompagnement à l'emploi à dimension collective, basée sur la multiplication des mises en situation en milieu professionnel. Le jeune doit donc être disponible au moment de son entrée en Garantie jeunes et en capacité de travailler. La commission au regard de la situation du jeune peut juger opportun qu'il intègre la Garantie jeunes en conditionnant toutefois cette entrée à un nécessaire aménagement de peine ou une sortie de détention relativement proche, afin de permettre les situations de travail* »²⁶. Ceci vaut également pour les CEJ. Le faible taux de jeunes concernés renvoie donc à ces situations où la peine est compatible avec ces démarches. Les chiffres indiqués peuvent aussi correspondre à des situations de jeunes entrés en GJ avant leur détention.

L'entrée en GJ et PACEA concerne ici également davantage de mineurs. En comparaison avec les données concernant l'ensemble des jeunes suivis par les ML, on constate que 40% à 45% des jeunes en milieu ouvert sont entrés en PACEA, contre environ 60% des jeunes en population générale. La proportion de jeunes de milieu ouvert entrés en GJ est quant à elle supérieure à celle rencontrée en population générale des jeunes suivis en ML (23% contre 17% en 2020 et 23% contre 22,3% en 2021).

Ces données de suivi seront reprises par endroits dans les parties suivantes, distinguant l'accompagnement en milieu fermé et l'accompagnement en milieu ouvert.

L'ACCOMPAGNEMENT REALISE PAR LES CONSEILLERS JUSTICE EN MISSION LOCALE FACILITE PAR UN PORTAGE DES DIRECTIONS DE ML ET NECESSITANT UNE MOTIVATION PARTICULIERE

Sur certains territoires investigués, le poste de CJML préexistait à la mise en place de l'accord-cadre. Par exemple, à Epinal, à Blois et à Nanterre, le poste de référent justice existe depuis une vingtaine d'années. A Toul, le référent justice existe depuis 2015. Sur d'autres territoires, c'est l'accord-cadre qui a permis l'instauration d'un CJML. Ces créations de poste en amont de l'accord-cadre témoignent d'une volonté de la direction de la mission locale de s'emparer de la question de l'accompagnement des jeunes sous main de justice. L'investissement des missions locales sur ces problématiques facilite la mise en place d'une dynamique partenariale. A Paris, le portage fort couplé à des possibilités de financement locales (Ville de Paris / FIPD) a notamment permis la mise en place d'une équipe de 5 CJML et d'une fonction de coordination de leur intervention.

Au-delà du portage de la mission locale, le poste de CJML requiert une appétence pour le milieu carcéral et/ou le public JSMJ. Il s'agit d'un « poste à profil ». Les formations réalisées et les postes occupés antérieurement témoignent d'une appétence pour le milieu et ou le public JSMJ. Les profils des CJML sont variés. Certains ont occupé des postes de conseillers en insertion professionnelle, d'autres viennent du secteur de l'éducation spécialisée. Certains ont également occupé des fonctions dans le milieu carcéral (ex : en tant que formatrice PEE - Parcours d'entrée en emploi intervenant en détention, bénévole dans le sport des femmes détenus).

Le poste de CJML requiert un vrai intérêt pour le milieu carcéral et un certain savoir-être et savoir-faire auprès de ces jeunes (détachement émotionnel, capacité à instaurer une relation de confiance...) Sur certains territoires, il a été difficile de trouver un CJML volontaire. A Châteaudun ou à Tours, cette

²⁶ DGEFP, Questions / réponses Garantie jeunes n°4 du 18 mars 2016, http://idf.lesentreprisesdinsertion.org/images/docs/Lois/2014/Questions_reponses_mars2016.pdf

absence de personnes volontaires pour occuper la fonction de CJML se traduit par un fort turn-over sur le poste.

Les CJML montrent un fort investissement dans leur fonction qui peut parfois dépasser les moyens humains et financiers alloués.

Le poste de CJML requiert donc à la fois un investissement important de la mission locale et une appétence pour le milieu carcéral de la personne concernée.

EN MILIEU FERME, UN ACCOMPAGNEMENT BASE SUR DES PERMANENCES BIEN ANCRÉES DANS LE PAYSAGE

Le déroulé des permanences est assez conforme à ce qui avait été fixé dans l'accord-cadre à savoir :

« Le conseiller sera le référent du parcours du jeune et procédera à un diagnostic approfondi qui pourra être élaboré avec le jeune et devra déboucher sur une première orientation adaptée à sa situation, ses besoins, ses projets. Le diagnostic approfondi complètera l'entretien d'évaluation réalisé par les acteurs de la justice. » (Accord-cadre)

Cependant, la fréquence des interventions est variable d'un territoire à l'autre et dépend des besoins en accompagnement identifiés au préalable et des moyens effectivement disponibles. En général, les permanences ont lieu toutes les semaines ou tous les quinze jours. A d'autres endroits (par exemple au centre éducatif renforcé de Nancy), la permanence est moins systématique et est sollicitée à la demande du SPIP ou de la PJJ de manière ponctuelle. L'intervention du CJML peut aussi prendre la forme à certains endroits d'organisation d'ateliers collectifs, la participation à des temps de réunions formalisés (réunions entre le SPE et l'équipe du SPIP). Il est difficile de tirer une relation nette entre la taille des établissements, les ETP dédiés et la fréquence des permanences.

Une prescription/orientation qui se fait via le SPIP ou la PJJ

Dans l'ensemble, **la mise en place des permanences est assez fidèle à ce que propose l'accord-cadre de 2017**. L'orientation sur la permanence de la mission locale se fait par l'intermédiaire du SPIP ou de la PJJ. Lors d'un rendez-vous de suivi, le CPIP ou l'éducateur informe sur l'existence de la permanence ; cela peut être systématiquement proposé à tous les jeunes entrant en détention ou non. A Epinal par exemple, le critère d'orientation systématique repose sur l'âge du détenu au moment de son incarcération. Les détenus entre 18 et 21 ans sont orientés sur la permanence de la Mission locale. Pour les mineurs et les plus de 21 ans, cette orientation est discutée entre le JSMJ et son CPIP ou son éducateur. Dans certains établissements, les nouveaux arrivants reçoivent un livret informant de l'ensemble des intervenants extérieurs et dispositifs existants dont la permanence de la mission locale (par exemple à Epinal), voire bénéficient d'une information collective dans le premier mois de leur incarcération où tous les partenaires intervenant au sein de la prison ainsi que leur rôle sont présentés (Blois).

L'orientation sur la permanence de la Mission locale est proposée aux jeunes s'ils émettent le souhait de travailler leur projet professionnel ou de faire le point sur leur situation et leurs possibilités. Elle se fait également en fonction de la longueur de la peine du jeune. Si la peine est très courte, les acteurs indiquent qu'elle ne laisse pas le temps d'organiser le démarrage d'un suivi et de préparer la sortie. Pour les JSMJ avec des peines plus longues, une demande d'accompagnement peut être sollicitée quelques mois avant la sortie pour assurer un tuilage (cf. ci-dessous).

Concernant les mineurs, la sollicitation de la permanence de la mission locale est moins systématique et se fait à l'appréciation des éducateurs de la PJJ en fonction du projet du jeune (reprise de scolarité ou projet d'insertion professionnelle).

Si le jeune accepte d'être reçu à la permanence, les CPIP ou les éducateurs inscrivent le jeune sur une liste de convocation. Le référent justice en a connaissance quelques jours avant la permanence. Des permanences peuvent être annulées faute d'inscrits. Dans certaines maisons d'arrêt, le CJML contacte les conseillers ou le secrétariat du SPIP pour connaître le nombre d'inscrits. Il arrive que le nombre de places par permanence ne soit pas systématiquement pourvu. La durée des rendez-vous est variable en fonction de l'organisation de l'établissement. En général, les CJML comptent entre 30 min et 1h par rendez-vous. Si le CJML estime qu'un accompagnement sur le temps long est nécessaire, d'autres rendez-vous pourront être programmés en accord entre le jeune et le référent. De même, le jeune peut solliciter directement un rendez-vous par écrit. Cette demande sera relayée par les CPIP ou éducateurs au CJML.

Un temps de diagnostic et d'information indispensable

Les rendez-vous individuels durant lesquels les jeunes sont reçus recouvrent deux visées : **une visée de diagnostic et une visée informative.**

Ce premier rendez-vous consiste en un **diagnostic approfondi** de la situation du jeune. Il est aussi décrit par des CJML comme très « administratif ». Il permet à la fois de faire un état des lieux de la situation administrative du jeune et de revenir en détail sur son parcours scolaire et professionnel avant son incarcération. Il permet également d'informer le jeune sur ce rôle de la mission locale et les différents dispositifs qu'elle peut mobiliser. C'est également l'occasion pour le CJML de différencier son rôle de celui des CPIP et éducateurs.

Le parcours de Lohan²⁷ illustre bien ce temps de diagnostic (encadré). La CJML revient avec le jeune sur son parcours scolaire et professionnel. L'objectif est de saisir les attentes du jeune envers la mission locale. Un des autres objectifs est d'étudier l'ensemble des possibilités qui pourront être actionnées en fonction de son projet.

²⁷ Les entretiens ont été anonymisés, il s'agit de prénoms d'emprunt.

Observation d'un premier rendez-vous (Lohan)

Il s'agit du premier rendez-vous de ce jeune. La conseillère lui explique que c'est le moment de faire « le point sur sa situation ». Il a lui-même fait la demande pour voir la ML, il a pris connaissance des permanences via le livret d'accueil remis à l'arrivée à la maison d'arrêt. Elle lui demande dans un premier temps s'il connaît la mission locale, s'il a déjà été inscrit, ce qui n'est pas son cas. Elle lui explique alors le rôle de la mission locale en précisant que ses compétences se limitent à l'insertion professionnelle, qu'elle n'est pas responsable de la durée de la peine et « qu'elle ne peut rien promettre ».

La CJML interroge ensuite le jeune sur son parcours. Il a travaillé dans l'armée pendant 1 an avant son incarcération. Ce jeune a le permis et est titulaire d'un bac professionnel. Le rendez-vous a été sollicité afin de connaître les modalités pour réintégrer l'armée à sa sortie et si ce n'est pas possible trouver un autre projet professionnel. Cependant, ce jeune n'a pas encore été jugé. Alors, la référente explique qu'elle peut poser de premières bases mais en fonction de la longueur de sa peine, ils ne vont peut-être pas travailler le projet d'insertion tout de suite. « Généralement, les choses s'accélèrent à 6 mois avant la sortie, mais on peut faire un premier état des lieux et garder contact si tu le souhaites, je peux te transmettre de la documentation pour que tu réfléchisses à ton projet ».

Ce rendez-vous **pose les bases de la suite de l'accompagnement.**

Les rendez-vous suivants sont programmés en fonction des besoins d'accompagnement du jeune et de son projet professionnel. Un critère important reste la durée de la peine. Si le jeune réalise une longue peine, l'accompagnement par la mission locale n'est pas jugé nécessaire immédiatement. Enfin, on peut noter des différences au regard de l'orientation vers les acteurs intervenant en détention. A certains endroits tous les jeunes sont orientés vers la mission locale, à d'autres endroits il y a un fléchage vers Pôle emploi ou la mission locale. Cette orientation vers Pôle emploi ou la mission locale tient compte de l'expérience professionnelle du jeune. Pour les jeunes ayant déjà travaillé et n'ayant pas de projet de formation, ils pourront être suivis par Pôle Emploi (valable pour les plus âgés en général).

On notera qu'en général en fonction de ce premier entretien, plusieurs rendez-vous ultérieurs peuvent être organisés (autour de 4 entretiens en moyenne par jeune selon les données i-milo, sur une durée de plusieurs mois – 11 mois en 2018 / 6 mois en 2021), en fonction de la volonté du jeune. Sur l'EPM de Porcheville par contraste, l'accompagnement de la ML se limite souvent à ce primo-entretien très informationnel et n'a pas vocation à être poursuivi, même si la référente justice dit être disponible en cas de souhait du jeune. A noter que le temps dédié par la conseillère justice de ce territoire à cette fonction ne s'élève qu'à 0,15 ETP rendant ses interventions nécessairement limitées.

Des échanges entre les acteurs de la justice et les acteurs de l'insertion professionnelle pour le suivi des jeunes à géométrie variable

Sur plusieurs des territoires investigués, les échanges entre les CPIP/éducateurs et le référent justice semblent fonctionnels et réguliers (entre autres pour les facteurs évoqués précédemment). Les acteurs peuvent échanger sur le suivi des JSMJ en amont et après les permanences. Des échanges complémentaires peuvent également avoir lieu par mail ou par téléphone.

Ces échanges ont parfois été assortis par la mise en place de procédures formalisées visant une harmonisation des pratiques.

- La **mise en place de fiches de liaison** peut faciliter la passation d'informations entre les acteurs de la justice et les missions locales. Cette fiche permet au référent justice de tenir les CPIP informés de l'évolution de l'accompagnement et des démarches entreprises dans la construction du projet personnel et professionnel du jeune.
- A Epinal, **des réunions de travail sont organisées** entre les acteurs du SPIP et du SPE. A notre connaissance, ce temps d'échange institutionnalisé ne concerne qu'un des territoires investigués.

L'organisation de réunions de travail à Epinal

A Epinal, le DPIP a récemment mis en place des réunions de travail réunissant les acteurs du SPE (Pôle emploi et la mission locale) et les acteurs du SPIP. A terme, ce temps de réunion devrait s'institutionnaliser tous les 3 mois dans les locaux de la mission locale ou de Pôle Emploi. Ces réunions ont initialement été mises en place pour discuter des modalités d'organisation d'un forum de l'emploi en détention à la rentrée 2023. Il permettra aux équipes d'échanger de manière plus formelle : faire le point sur le suivi des dossiers et les actualités juridiques du secteur judiciaire

Cependant, **les acteurs restent réservés sur l'utilisation du terme « co-construction des parcours »**. La co-construction s'applique dans certains cas mais suppose de dégager du temps au même moment entre le CJML et le CPIP ou l'éducateur. A ce stade, les échanges concernent surtout les informations sur les directions prises, des demandes sur le parcours judiciaire afin d'ajuster le parcours d'insertion professionnelle du jeune le cas échéant

Par ailleurs sur certains territoires investigués, la rotation des équipes complexifie les échanges et les habitudes de travail. Le CJML doit échanger avec plusieurs interlocuteurs.

La notion de co-construction est parfois dépendante de la dynamique partenariale. Cela se ressent d'ailleurs dans les projets particuliers qui ont pu être développés par les acteurs sur certains territoires. Ainsi, à Tours ou à Blois, où le partenariat entre le SPIP, la mission locale et la PJJ est fort, plusieurs actions partenariales autour de l'accompagnement ont pu se mettre en place et contribuent ainsi à construire les parcours des jeunes.

La notion de co-construction des parcours peut également s'étendre aux autres professionnels qui interviennent en détention. Sur certains territoires, la dynamique partenariale est importante. Plusieurs professionnels portent une action commune. A Nanterre, l'intervenante de Pôle emploi et de la mission locale se sont associés pour organiser un atelier CV. A Blois, l'ensemble des partenaires intervenant en détention animent une information collective.

Exemple de l'accompagnement des jeunes en milieu fermé à la maison d'arrêt de Blois.

L'ensemble des jeunes de moins de 25 ans bénéficient d'une information collective dans le premier mois de leur incarcération. Tous les partenaires intervenant au sein de la prison présentent leur rôle (PPAIP, BIJ, Pôle Emploi, mission locale, associations).

Au terme de cette présentation, une fiche de liaison est présentée au détenu sur laquelle il peut décider de s'inscrire pour un échange auprès des différents partenaires.

L'ensemble des détenus de 25 ans et moins sont inscrits par défaut à un premier rendez-vous avec la CJML de la mission locale, quelle que soit leur durée de détention ou la durée de leur mandat de dépôt. S'ils acceptent, un premier entretien est organisé. L'objectif est que chaque détenu de moins de 25 ans puisse avoir un lien avec la mission locale, afin de maintenir une dynamique dans son parcours d'incarcération.

Un suivi qui peut varier dans la durée permettant de préparer un projet de sortie

Lors des rendez-vous de suivi réalisés lors des permanences, le CJML aide le jeune à construire et à définir son projet professionnel en fonction de ses contraintes judiciaires et de sa date de sortie. Certains conseillers expliquent que cela s'apparente au travail traditionnel réalisé en mission locale.

Certains dispositifs de droit commun peuvent être des outils à actionner durant la détention, au moment de la sortie ou dans le cadre d'un aménagement de peine. L'un des enjeux du travail d'accompagnement est d'informer le jeune de l'existence de ces outils (CEJ, PACEA...) et de préparer la sortie en anticipant le recours à ces ressources (voir ci-après). Comme indiqué dans la partie statistique précédente, la part de jeunes de milieu fermé en PACEA est limitée (20 %) alors que ce dispositif peut tout à fait s'adapter aux contraintes de la détention. La GJ et aujourd'hui le CEJ ne concernent qu'une partie très réduite des JSMJ en milieu fermé et peu d'éléments ont pu être collectés à ce sujet lors des investigations de terrain. Le CEJ en détention relève de l'exception. Les jeunes y sont inscrits en amont de leur libération notamment dans le cas d'un aménagement de peine.

Pour les jeunes ayant un projet professionnel abouti, le travail du CJML peut être de préparer l'accès à un emploi ou une formation en inscrivant le jeune à une réunion d'information collective et en préparant un droit de sortie pour lui permettre d'y aller (*cf. parcours de Vincent dans les portraits de jeunes*).

Le CJML travaille la préparation de la sortie et mentionne régulièrement les dispositifs de droit commun. En revanche, il existe assez peu de capitalisation autour des dispositifs spécifiques au milieu fermé.

Assez peu de capitalisation autour des dispositifs de détention dans le projet d'accompagnement

Il existe différents types de dispositifs spécifiques au milieu carcéral, en matière de travail pénitentiaire ou d'accompagnement professionnel.

- Les **dispositifs de travail en détention** ont été peu cités dans les entretiens. Ils sont le plus souvent dissociés du projet d'accompagnement, quand il y en a un. Le recours à ces dispositifs de travail en détention sont dépendants de facteurs extrinsèques à l'accompagnement que peut prodiguer la mission locale (capacité d'accueil, nombre de places, la date de sortie du détenu, etc.)
- **Selon les propos recueillis sur le terrain, le dispositif du PPAIP est un outil assez peu mobilisé par les CJML ou en parallèle de leur intervention**²⁸. Pour rappel le PPAIP (Programme personnalisé d'accompagnement à l'insertion professionnelle) est un dispositif financé par le ministère de la justice, confié à des prestataires en régions, visant à construire, outiller, accompagner et sécuriser le parcours d'insertion professionnelle des personnes détenues. Il peut se tenir sur une durée très courte ou bien correspondre à plusieurs heures de suivi. Le prestataire peut dans ce cadre travailler avec un ou une détenue sur un projet professionnel, en mobilisant différents outils et ressources (par exemple des tests). Le niveau d'utilisation de ce dispositif est très variable et il ne semble n'y avoir à ce jour aucune « doctrine » de son usage en relation avec l'intervention des ML²⁹. En région Grand Est, ce dispositif est connu par les acteurs et certains conseillers de ML le jugent parfaitement « complémentaire » avec les permanences de la mission locale (un conseiller évoque même une possibilité de « sous-traiter » une partie de l'accompagnement et de faire bénéficier aux jeunes un temps de suivi plus long). Dans les autres territoires, cet outil est assez peu connu des acteurs rencontrés, par exemple en Centre-Val de Loire. Il s'agit d'un outil qui reste à la main des CPIP notamment en Ile-de-France. Par ailleurs ses modalités de déploiement opérationnel sont très inégales.
- Les autres dispositifs en détention (par exemple de scolarisation ou de formation professionnelle) ont été peu cités.

Des cas pertinents d'articulation sont observés par endroits. Au centre de détention de Toul (voir plus loin), le travail en détention est associé à un projet d'accompagnement réalisé par la mission locale. A Epinal, on observe un cas de bonne pratique sur un territoire où la référente justice collabore avec la responsable du centre d'enseignement.

²⁸ Nous ne disposons pas de données sur la mobilisation du PPAIP.

²⁹ Une doctrine est en cours de validation pour diffusion au réseau justice.

Un exemple de bonne pratique, l'articulation entre la permanence et le centre d'enseignement de la Maison d'arrêt (Cf. Monographie Grand Est p 40-41)

A Epinal, l'articulation avec le centre d'enseignement de la Maison d'arrêt a été mentionnée. La communication entre la référente et la responsable du centre permet des orientations réciproques. Cette articulation est jugée bénéfique dans le sens où elle donne du sens à une remise à niveau scolaire lorsque cette dernière est assortie d'un objectif dans le cadre d'un projet professionnel.

Il est possible que cette faible capitalisation soit due à des pratiques professionnelles différentes entre les acteurs du SPIP et les acteurs de la détention. Sur un des terrains investigués, une équipe de CPIP a souligné la différence entre leur rôle et celui des acteurs de la détention. Si les acteurs du SPIP assurent la préparation de la sortie et le lien dedans/dehors, les acteurs de la détention eux, se concentrent sur le déroulement de la vie en prison très focalisé sur le déroulement de la peine en milieu fermé.

« On est tous dans la même boutique, mais on n'est pas dans la même succursale. Le SPIP a longtemps été considéré comme un acteur para pénitentiaire. Ils [les CPIP] se focalisent sur la préparation à la sortie. Les acteurs de la détention eux se concentrent sur ce qu'il se passe dans la maison d'arrêt, le respect des règles et la sécurité. Sur le fond, ils ne sont pas contre ces activités d'insertion tant que cela ne heurte pas le système et la sécurité » (CPIP)

Assurer la continuité du lien dedans/dehors et préparer la sortie : une pratique non homogène d'un territoire à l'autre

Si l'un des principaux enjeux de l'accompagnement en milieu fermé consiste à **préparer la sortie et assurer la continuité de l'accompagnement dedans/dehors**, la manière de procéder d'un territoire à l'autre diffère. La préparation de la sortie peut prendre plusieurs formes.

Elle peut consister en la **mise à jour du dossier administratif en prévision de l'intégration d'un dispositif de droit commun** à la sortie qui requiert des pièces administratives (le CEJ par exemple nécessite un RIB, une déclaration d'impôt, une attestation à la sécurité sociale ou encore une pièce d'identité). Certains JSMJ en milieu fermé n'ont pas accès ou ont perdu ces documents. Les rendez-vous individuels permettent d'anticiper ces temps de démarches administratives assez longs. Pour ce faire, les jeunes peuvent être orientés pour être accompagnés par une assistante sociale présente en milieu fermé.

L'accompagnement vise plus globalement à assurer un projet socioprofessionnel à la sortie. Pour cela les différents rendez-vous sont orientés vers ce projet. Des actions collectives peuvent également être mises en place (voir ci-dessous). Ce travail peut permettre la mobilisation et l'engagement du jeune, ce qui peut être versé dans son dossier et pris en compte par le juge dans de possibles aménagements de peine.

Au-delà du tuilage avec un conseiller du milieu ouvert, la préparation de la sortie peut consister dans la construction d'un projet de formation.

Pour les JSMJ rencontrant beaucoup de difficultés sociales et de freins périphériques importants, le CJML peut aussi informer sur les partenariats sociaux existants (santé, logement...)

L'impact de la loi confiance sur la préparation de la sortie.

Plusieurs acteurs rencontrés ont cependant mentionné une crainte d'effets potentiellement négatifs de la récente loi pour la confiance. Selon eux, un premier impact porte sur le suivi des jeunes, les libérations conditionnelles arrivent parfois rapidement dans le parcours de détention et ne permettent pas au CJML en Milieu fermé de finaliser la préparation de la sortie en termes d'insertion professionnelle avant la mise en liberté du jeune. Dans ce cas, il peut exister un point de rupture dans le parcours. Ensuite, certains acteurs mentionnent également l'influence de la remise de peine en début de détention qui peut conduire à un désinvestissement du détenu dans son projet d'insertion et notamment par rapport à l'offre d'accompagnement de la mission locale. En effet, le fait d'avoir un projet d'insertion professionnelle ne conditionnerait plus systématiquement la sortie de détention.

Il s'agit là de premières observations faites par les acteurs de terrain qui mériteraient d'être approfondies et qui ne valent pas évaluation d'impact de cette loi récente.

Le tuilage entre l'accompagnement dedans et dehors diffère également en fonction du territoire dont est originaire le jeune incarcéré.

- **Lorsque le jeune est originaire du territoire où il est incarcéré :** le tuilage est facilité par la mise en relation avec les conseillers du secteur. Dans certains cas, le relais est directement assuré par le référent justice qui réalise le premier rendez-vous à la sortie avant d'orienter vers ses collègues de la mission locale

Par exemple, à Paris La Santé, les CPIP peuvent également planifier à la sortie un rendez-vous sur la permanence de la CJML au plateau technique du SPIP 75 milieu ouvert où les CPIP MO pourront alors prendre le relais et s'assurer que le jeune honore son rendez-vous auprès de la CJML.

- **Pour les détenus non-originares du territoire, le tuilage est plus complexe à mettre en œuvre.** On constate des pratiques non homogènes d'un territoire à un autre, notamment en ce qui concerne la question de savoir jusqu'où doit aller l'accompagnement du CJML dans ce tuilage. Certains CJML renseignent le jeune sur les missions locales de son territoire d'origine, voire prennent contact avec celle-ci et fixent avec elle une date de convocation. Le parcours de Corentin (encadré) illustre ce bien ce cas. Toutefois, une fois le jeune sorti, il est difficile de savoir si ce tuilage a été effectif.

Illustration (Corentin)

A sa sortie de prison, ce jeune a pour projet d'aller s'installer dans le Sud avec son frère. Sa libération a lieu dans quelques mois. L'un des objectifs de la CJML est d'assurer le tuilage entre elle et la conseillère de la ML dont va dépendre le jeune. La référente propose au jeune sa carte de visite : « si tu es perdu, que tu ne sais pas trop, tu m'appelles et je prendrai contact avec une conseillère là-bas » La référente justice a déjà pris contact et va demander une convocation. L'objectif est que le jeune sache où aller dès sa sortie de prison. Ce jeune souhaite trouver une formation dans le bâtiment. Avant, il était en apprentissage pour devenir carreleur. Il a pour projet de retrouver un apprentissage pour terminer sa formation dans le Sud.

Dans certains territoires, des actions collectives qui visent à rapprocher du monde du travail dont certaines participent à faciliter un aménagement de peine

Des actions existent avec une visée de travail sur le projet à la sortie. A la différence des rendez-vous individuels en permanence, il va s'agir de temps collectifs. Certains s'inscrivent dans la durée et sont plus intensifs, d'autres plus ponctuels. Ces actions impliquent que les conseillers de mission locale puissent dégager du temps pour ces actions. Parfois, ces actions mobilisent également d'autres partenaires qui interviennent en détention, par exemple Pôle emploi dans le cadre d'ateliers CV à Nanterre.

*A Tours, une **action de salon de l'emploi** dans la maison d'arrêt, menée par la ML et le SPIP a permis de faire venir des employeurs en détention. Les jeunes retenus pour l'action ont ainsi pu se mettre en condition et rencontrer des employeurs, se présenter, donner un CV et une lettre de motivation. L'action n'avait pas nécessairement vocation à aboutir à un recrutement mais au moins à permettre aux jeunes de se confronter à la réalité de la recherche du travail pour préparer la sortie. L'action a vocation à être reconduite si la mission locale obtient les financements.*

Exemple du projet Passerelle vers le monde professionnel (jeunes PJJ) (cf. Monographie IDF)

Ce dispositif a été créé à la suite du constat partagé d'une inadéquation entre les dispositifs de droit commun et le besoin des jeunes mineurs sous main de justice. Il propose une séquence de remobilisation via une offre de service dédiée pour ces jeunes n'adhérant pas aux modalités classiques d'accueil et d'accompagnement. Les objectifs visés sont de prévenir l'inactivité qui favorise la délinquance ou la récidive, de prévenir la précarisation de ces jeunes, de les remobiliser en suivi PJJ sur leur projet d'insertion professionnelle et de travailler avec eux la découverte citoyenne et professionnelle. Les jeunes sont volontaires pour y participer.

Ce programme s'articule en 4 phases :

- Repérage et diagnostic, menés dans le cadre de permanences au sein des UEMO en lien avec les éducateurs ;
- Sas collectif de 3 semaines (modules, citoyenneté, découverte métiers et définition du projet) ;
- Stage de découverte du monde professionnel et de validation du projet ;
- Entrée en mesure et sécurisation du parcours d'autonomie.

A Toul, un cas particulier d'action collective vise à travailler la préparation à la sortie.

Exemple de l'action collective au centre de détention de Toul (cf. Monographie Grand Est)

Cette action est portée par la ML. Elle concerne des groupes de jeunes âgés de moins de 24 ans. Le projet dure entre 12 et 18 mois et peut aller jusqu'au 25 ans du jeune. Ils doivent avoir un reliquat de peine de 2 ans minimum. L'action vise un public qui n'est pas forcément suivi lors des permanences mais pour qui une anticipation de la sortie est importante.

Il s'agit de travailler la réinsertion professionnelle et sociale à travers une formation collective de préparation à la sortie. Cette action concerne des jeunes volontaires. La quatrième cohorte a été lancée au printemps 2023, les précédentes ont eu lieu avant la crise sanitaire.

Le projet est rythmé par des phases alternant des RDV individuels et collectifs visant la construction du projet professionnel, la remise à niveau scolaire, un travail sur le CV et la lettre de motivation, la pratique du sport, des stages professionnels. Une première expérience professionnelle est visée en interne dans l'établissement, dans le cadre du travail pénitentiaire. Une PMSMP dans une entreprise extérieure est ensuite recherchée.

Plusieurs partenaires interviennent et des acteurs extérieurs présentent leur offre (E2C de Nancy, centre de formation, associations d'insertion et de placement). Le but est de préparer la sortie en aménagement de peine. Deux associations de placement proposent des places d'hébergement pour faciliter l'intégration de l'E2C notamment pendant une période de semi-liberté.

Ces actions collectives sont particulièrement pertinentes dans **la mise en place de relations partenariales dedans/dehors**.

L'accès au matériel informatique et à internet participe à la réussite de l'accompagnement

Les conditions d'accès au matériel informatique pour les référents justice est variable d'un territoire à un autre : impossible, possible systématiquement ou possible parfois en fonction de la salle où se déroule la permanence.

Le milieu carcéral possède nécessairement certaines contraintes matérielles et organisationnelles (contrôle, manque de personnel, mouvement, sécurité...). Cependant **l'accès au matériel informatique semble constituer une vraie plus-value dans l'accompagnement** et ce pour plusieurs raisons :

- **Il permet la recherche de solutions en direct.** Lorsque cet accès n'est pas permis, l'accompagnement est grandement complexifié et la recherche de solutions se voit diluée dans le temps (échange avec le jeune / retour à la ML pour effectuer les recherches / transmission des informations au RDV suivant ou par courrier). Cela peut également pénaliser le travail d'autonomisation du jeune dans ses démarches.
- **Il limite la surcharge de travail des référents justice** qui, privés d'outils informatiques doivent prendre un temps supplémentaire pour réaliser le reporting sur leur logiciel de suivi i-milo au retour à la mission locale.

La fiche parcours du jeune Vincent illustre bien la plus-value de l'accès à internet pour le référent justice.

Illustration (Vincent)

Vincent doit se rendre à une information collective organisée par l'AFPA située à une vingtaine de kilomètres du centre de détention. Grâce au téléphone portable, le conseiller peut se renseigner en direct sur l'horaire de la réunion. En fonction de cette information, il peut étudier avec le jeune les conditions pour se déplacer au centre de formation en respectant les contraintes de l'autorisation de sortie. Vincent indique ne pas connaître la ville où il doit se rendre, n'étant pas originaire du territoire où il effectue sa peine. Ensemble, le référent et le jeune consultent sur Google Maps le trajet pour s'y rendre. Ils étudient les différentes options de train et bus. Sans accès à internet, il aurait été difficile pour Vincent de visualiser correctement le trajet. Le conseiller aurait pu imprimer les plans mais rien n'assure que Vincent les reçoive dans les temps ou ne sache les utiliser correctement.

Par ailleurs, on notera que les conditions d'accueil dans les établissements du milieu fermé sont très différentes du cadre de travail en mission locale de par les contraintes qu'elles impliquent : temps de contrôle, temps de déplacement, fréquentes annulations ou retards... La localisation des permanences constitue un autre facteur de variation. Dans certains cas, les CJML interviennent systématiquement au sein du même lieu, mais il n'est pas rare que celui-ci change d'une permanence sur l'autre. Dans certains cas, la mise à disposition d'un local n'a pas été anticipée et pose difficulté lors de l'arrivée dans l'établissement. Parmi les lieux identifiés : parloir, box avocat, box CPIP, pôle socio-éducatif, bibliothèque, salle de classe, salle dédiée à l'intervention de partenaires extérieurs, etc.

La semi-liberté, une solution facilitant la transition dedans/dehors

Sur certains territoires, les dispositifs de semi-liberté peuvent être mobilisés dans le cadre d'aménagement de peine ou pour préparer la sortie et l'insertion professionnelle.

- **Des actions collectives de recherche d'emploi au quartier de semi-liberté de Reims** (cf. *Monographie Grand Est*) : A Reims, des réflexions sont en cours entre la CJML et le SPIP visant l'organisation d'ateliers collectifs dans le quartier de semi-liberté. Ces ateliers permettraient de travailler des actions dedans et dehors à travers des techniques de recherches d'emploi et un travail sur la lettre de motivation.
- **Une expérimentation de « quartier intermédiaire sortant »** (cf. *Monographie IDF p45*) : Le centre pénitentiaire de Paris la Santé a fait le constat que les solutions proposées aux détenus n'étaient pas toujours adaptées et que beaucoup revenaient en maison d'arrêt pour de courtes peines après leur sortie. Les intervenants en milieu fermé n'ont pas le temps de travailler sur ces profils dont la durée de l'incarcération est courte. Le quartier intermédiaire sortant a donc été créé en réaction à ce constat. Il s'agit de mettre l'accent sur l'insertion sociale et professionnelle des détenus. C'est un quartier spécifique dérogatoire au régime classique. Une première expérimentation a vu le jour en 2021 puis a été relancée en 2023. Dans ce cadre, les personnes bénéficient d'une prise en charge renforcée et individualisée. Durant cette période, les détenus peuvent rencontrer les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle (Pôle Emploi, organismes de formation, associations...) et choisir le service le plus adapté en fonction de leur problématique.

Du point de vue des détenus, la semi-liberté est envisagée comme une solution permettant de « sécuriser » la préparation vers la sortie. Cela permet d'assurer une transition avant une sortie définitive – c'est le principe même des QSL, qui répond à un besoin perçu par les jeunes. Le parcours de Vincent illustre ce point. (cf. annexes)

En synthèse pour le milieu fermé

En milieu fermé, l'effectivité de l'accord-cadre s'illustre principalement par la présence d'un ou une CJML qui intervient à intervalle régulier lors de permanences en détention (pour ce qui est de nos observations : en centre de détention, centre pénitentiaire, maison d'arrêt, EPM, centre éducatif renforcé). Sur certains territoires, la présence d'un CJML préexistait à la mise en place de l'accord-cadre. Dans tous les cas, l'accord-cadre est venu institutionnaliser l'intervention des CJML soit par la création d'un poste de CJML, soit par le renforcement du nombre de permanences instaurée ou du moins le maintien.

En milieu fermé, l'unité de temps et de lieu favorisent l'interconnaissance entre les professionnels de la justice et le ou la CJML. Ils se croisent régulièrement et s'identifient relativement bien. Le déroulement de l'accompagnement est conforme à la formulation de l'accord-cadre. Sur certains territoires, le CJML et les équipes de CPIP et/ou d'éducateurs sont en poste depuis plusieurs années. L'antériorité de la collaboration a permis d'établir des habitudes de travail et d'échanges. A l'inverse, on constate que sur les territoires où il existe un fort turnover sur le poste de CJML, les relations peuvent être plus complexes.

Les jeunes sont orientés – systématiquement ou non en fonction des territoires – sur la permanence. Cette orientation est discutée entre le jeune et son CPIP ou éducateur. Cette orientation dépend notamment du projet du jeune, de la longueur de sa peine, de sa volonté à adhérer à ce projet d'accompagnement. Tous les jeunes en détention ne sont pas inscrits dans ce suivi en permanence comme l'indiquent les données. Cela concerne plus de 13,5 % des JSMJ en 2022, un ratio en baisse depuis 2018.

Pour autant, d'un territoire à un autre, ces orientations ne sont pas toujours assorties d'explications de la part du SPIP auprès du CJML. Si le premier rendez-vous permet de faire un état des lieux de la situation du jeune et de déterminer la suite de l'accompagnement, les rendez-vous suivants (en moyenne 4 entretiens par jeune) permettent de réaliser un travail suivi afin de préparer la sortie. Ce travail d'accompagnement prend plusieurs formes en fonction du projet du jeune et des modalités d'organisation du milieu fermé. L'un des premiers objectifs est d'assurer la continuité de l'accompagnement entre le dedans et le dehors et d'éviter les ruptures. Pour les jeunes originaires du territoire d'incarcération, ce travail est facilité. Dans toutes ces étapes de l'accompagnement, la mise à disposition du matériel informatique pour les CJML constitue une plus-value dans l'accompagnement puisqu'elle permet au conseiller de transmettre au JSMJ une information complète et non diluée dans le temps.

Ce travail d'accompagnement nécessite des allers-retours entre le CPIP/éducateurs et le CJML en charge respectivement du suivi judiciaire et du suivi professionnel. Cependant, les échanges entre les professionnels de la justice et de l'insertion professionnelle sont à géométrie variable et sont d'autant plus complexes sur des territoires où le nombre de détenus et le taux de rotation du personnel sont importants. En l'état, quel que soit le territoire, il demeure difficile de parler de véritable « co-construction » de parcours entre ces deux entités comme mentionné dans l'article 3 de l'accord-cadre.

Des allers-retours plus ou moins formalisés permettent la passation d'informations. Ces allers-retours ne sont pas systématiques dépendent à la fois de la disponibilité du CJML et des équipes du SPIP et de la PJJ et de la manière dont s'organisent les permanences.

Au-delà du tuilage entre le dedans et le dehors et de l'orientation vers un conseiller en milieu ouvert, la préparation de la sortie revêt d'autres dimensions (inscription à une formation, orientation vers des partenaires...). On constate assez peu de capitalisation sur les dispositifs de travail en détention dans la construction du projet professionnel du jeune et la préparation de sa sortie. Cependant, sur certains territoires, la mise en place d'actions collectives permet aux JSMJ de travailler leur projet de sortie voire dans certains cas de le sécuriser.

EN MILIEU OUVERT, DES RELATIONS DE TRAVAIL PLUS DIFFUSES ET UN ACCOMPAGNEMENT INDIVIDUALISÉ, DANS UNE LOGIQUE D'ACCÈS AU DROIT COMMUN, CONNAISSANT CERTAINES LIMITES EN RAISON DES FREINS MULTIPLES DES JEUNES CONCERNÉS

Cette partie porte sur les partenariats entre les acteurs de la justice et les missions locales en milieu ouvert. Les condamnés exécutant leur peine en milieu ouvert peuvent entrer sous certaines conditions dans des dispositifs de droit commun et ils bénéficient de certaines mesures spécifiques. Les acteurs insistent sur le maître-mot de l'individualisation : en fonction des besoins individuels, l'accompagnement va proposer telle ou telle forme de ressources, dont l'accès à des dispositifs. Les relations entre les différents acteurs sont variables d'un territoire à l'autre, en fonction de l'interconnaissance.

Des relations de travail plus diffuses entre les acteurs qu'en MF

Le CJML n'est pas nécessairement le point de passage obligé des relations entre acteurs de la justice et missions locales

En milieu ouvert, les modalités d'interventions sont moins évidentes à observer qu'en milieu fermé. Elles sont plus diffuses et variables d'un territoire à l'autre, impliquant des acteurs plus nombreux et possiblement une typologie variable de structures. Cela diffère des relations observées en milieu fermé, concentrées dans un seul et même lieu, impliquant moins d'acteurs dont un ou une référente de la mission locale, et d'équipes CPIP et PJJ bien identifiées. En milieu ouvert, le CJML n'occupe plus nécessairement la même position centrale qu'il ou elle a en détention. Sur certains territoires, la déclinaison de l'accord-cadre et les missions confiées à la référence justice de la ML sont restreintes uniquement sur les interventions en milieu fermé.

En conséquence, en milieu ouvert, le SPIP et la PJJ vont rarement faire du CJML un point de passage obligé de leurs relations entre leur service et la ML. Les CPIP de milieu ouvert ou les éducateurs de la PJJ peuvent ainsi s'adresser directement au conseiller d'un jeune et ne passent pas nécessairement par le référent justice. L'accueil et l'accompagnement sont garantis pour chaque jeune sous main de justice qui se présente à la ML, qui est rencontré lors des permanences en milieu ouvert (SPIP, PJJ), quand celles-ci existent, ou qui est orienté par ces acteurs de la justice vers la ML. Alors qu'en milieu fermé, le jeune sera pris en charge par le référent justice, en milieu ouvert, il peut être accueilli par différents conseillers « généralistes » de la mission locale, par exemple en fonction du secteur géographique mais aussi de la disponibilité.

Une différence majeure porte aussi sur la connaissance de la situation du jeune. Les jeunes sous main de justice peuvent se présenter à la mission locale et bénéficier d'un accompagnement sans nécessairement mentionner leur statut judiciaire. Dans ces cas de figure, le lien entre la mission locale et les acteurs de la justice sera rendu plus complexe.

De bonnes relations d'échanges entre institutions facilitent l'interconnaissance et un accompagnement adapté : cas de bonnes pratiques

Sur le terrain, les différents acteurs insistent régulièrement sur l'importance de la connaissance du statut des jeunes, même si ce point de vue n'est pas toujours partagé (droit des jeunes à ne

pas communiquer leur statut judiciaire). En mission locale, la bonne connaissance du statut permet d'adapter l'accompagnement, en évitant par exemple des propositions qui tomberaient sous le coup d'une interdiction (de territoire par exemple). Les acteurs de la justice, de leur côté, souhaitent également savoir si un jeune suivi par eux l'est également ou non par la mission locale. Un jeune suivi par la PJJ peut en effet s'inscrire à la ML sans en informer son éducateur. Plusieurs acteurs notamment de la PJJ déplorent les difficultés à « croiser les fichiers » entre leurs services et ceux de la mission locale, permettant de pointer les situations de double accompagnement qui ne seraient pas connues.

Les relations de travail et de partenariat sont ainsi d'autant meilleures que les acteurs se connaissent et que les institutions ont des habitudes de travail en commun. Ces différents types d'actions permettent la bonne identification des acteurs et l'instauration d'habitudes de travail. Plusieurs éléments favorisant cette interconnaissance ont été pointés, en particulier certains cas de bonnes pratiques.

- L'impulsion des directions (des ML, des acteurs de la justice ou de l'administration du travail) en faveur d'échanges entre services permet la connaissance mutuelle des logiques d'interventions et favorise des accompagnements pluriels et ajustés aux besoins des jeunes. Cela peut se manifester par la sollicitation de rendez-vous au niveau des directions. Des rencontres sont opérées par exemple lors des conseils d'administration. A contrario, des acteurs rencontrés évoquent leur manque de temps pour s'impliquer dans de telles rencontres et laissent le soin aux acteurs de terrain de se rencontrer par le biais de leurs pratiques professionnelles.
- Les rencontres et échanges entre acteurs peuvent se dérouler dans un cadre formalisé. Il existe très peu de déclinaison technique opérationnelle de l'accord-cadre ou des conventions régionales. Un tel comité technique local se tient par exemple à Paris avec de nombreux acteurs, à l'impulsion de la DDETS³⁰ ou à Reims, mobilisant la référente de la mission locale ainsi que différents acteurs de la justice : SPIP, PJJ, maison d'arrêt, juge d'application des peines, ainsi que tout autre acteur selon les besoins. Cette bonne pratique favorise le développement de l'interconnaissance et le montage d'actions en commun.
- Ces temps d'échanges entre structures peuvent être mis en place dans le cadre de permanences de la mission locale en milieu ouvert, qui restent cependant assez rares. C'est alors le ou la référente justice de la ML qui tient un rôle de point de passage. Plusieurs cas de permanences en UEMO, au STEMOT ou au SPIP ont été repérés.

³⁰ Réunissant la ML, le SPIP, la PJJ, l'EPIDE, l'E2C, le service militaire volontaire, le service IAE de la DDETS de Paris (UD), la Préfecture de Paris, la DRIHL / SIAO, l'ARS.

- Concernant la ML de Vitry, les permanences réalisées par la référente Justice à l'UEMO de Vitry permettent d'accompagner une quinzaine de jeunes par an.
- La ML de Paris a mis en place des permanences au STEMO Nord et Sud pour le repérage du public, et vient d'en créer une nouvelle auprès du STEMO Est parisien (non couvert jusqu'alors).
- A Tours, des « Permanences PJJ » sont organisées par la mission locale tous les quinze jours au sein des locaux de la PJJ. Une conseillère CEJ se déplace une demi-journée pour rencontrer jusqu'à 3 jeunes et travailler sur leur projet professionnel. En amont, les éducateurs référents transmettent une fiche de liaison permettant à la conseillère CEJ de préparer l'entretien et identifier ce qu'elle pourra proposer.
- A Nancy, le référent justice ne rencontre pas de mineurs en détention. Toutefois, il réalise des interventions directement au sein du STEMOI (à l'équipe d'éducateurs et aux jeunes).

- **L'intérêt de ces permanences en milieu ouvert est au moins double.** En se déplaçant, l'intervenant de la mission locale rencontre ses partenaires du SPIP ou de la PJJ et ils peuvent évoquer des situations individuelles. De plus, les jeunes présents à ces permanences peuvent rencontrer dans la foulée (voire dans le même temps) leurs référents de la ML et de la justice, ce qui peut faciliter la mobilisation et la transmission d'informations.
- Dans un passé récent, des commissions opérationnelles se tenaient dans le cadre de la mise en œuvre de la Garantie jeunes. Ces commissions réunissaient des référents de la mission locale (pas forcément le CJML, plus souvent un conseiller en charge du dispositif GJ), la DDETS et, en fonction des territoires, la PJJ ou/et le SPIP ainsi que d'autres acteurs. Ces commissions ont plusieurs fois été citées comme des lieux d'échanges de pratiques permettant de traiter de façon très concrète des situations personnelles. Elles permettaient notamment de discuter du bien-fondé de l'intégration de jeunes sous main de justice sur ce type de dispositif géré par la ML. **Actuellement, le CEJ qui a remplacé la GJ ne repose pas sur le même niveau d'échange formalisé et institué, ce qui peut être regretté. Cependant des dynamiques apparaissent dans la mise en œuvre du CEJ « Jeunes en rupture » (mis en œuvre seulement sur certains territoires).**
- **Ces différents temps d'échanges sont donc importants pour les acteurs. Néanmoins il convient de rappeler que malgré cet intérêt, beaucoup insistent sur leur charge de travail et l'aspect chronophage de ces réunions.**

Les référents justice des ML peuvent dans certains cas contribuer à animer les relations locales, au bénéfice d'une meilleure interconnaissance. Pour les ML avec un portage fort du poste de référent justice, le rôle de ressource est bien présent et les autres conseillers peuvent solliciter le CJML pour des questions techniques de procédure judiciaire, voire renvoyer le suivi d'un jeune vers lui (pour des questions techniques ou relationnelles).

Cependant le CJML n'est pas le point de passage obligé des relations entre acteurs, à la différence de ce qui se passe en milieu fermé. Les relations passent par beaucoup d'échanges bilatéraux. La plupart du temps les acteurs des SPIP ou PJJ disent bien connaître certains conseillers de mission locale. Le reste du temps, ils se réfèrent directement au conseiller « classique » du jeune. Les contacts se font par téléphone ou par e-mail. Cela peut permettre de discuter des actions réalisées par la mission locale, de l'intégration ou non dans un dispositif. Ils peuvent également solliciter le CJML s'ils ont un besoin ou nécessitent un contact par exemple.

Ministère de la Justice / Ministère du Travail / SGCI-PDR – évaluation accord-cadre de partenariat insertion JSMJ

L'offre d'accompagnement des ML est large et s'inscrit dans une volonté de recourir à des outils de droit commun

La nécessité d'un parcours sur-mesure, individualisé et personnalisé

Les jeunes sous main de justice ont accès, sous certaines conditions, à l'offre de droit commun mise en œuvre par les missions locales ainsi que d'autres acteurs dans la sphère de l'emploi-insertion-formation. Les ML mettent en œuvre directement certains dispositifs, comme par exemple le PACEA ou le CEJ, c'est-à-dire qu'ils sont décisionnaires en la matière de l'entrée ou non dans le dispositif. Par ailleurs, les ML sont des intermédiaires pouvant orienter vers d'autres dispositifs ou mesures, déployés par d'autres acteurs. Elles peuvent ainsi orienter vers des formations professionnelles dans le cadre de l'offre régionale, ou bien des Ecoles de la 2^e chance par exemple ; elles peuvent positionner les jeunes accompagnés sur des emplois aidés (dans l'insertion par l'activité économique ou sur d'autres types de contrats), des missions de service civique ; ou encore les aiguiller vers tout autre type d'acteur du territoire en fonction des besoins (par exemple dans le domaine du logement, de l'accès aux droits, etc.). Les ML sont ainsi des « assembleurs de solutions » mettant en œuvre des dispositifs nationaux partout sur le territoire, des dispositifs régionaux et pouvant mobiliser une diversité d'offre de service à un niveau local.

L'offre de droit commun correspond ainsi à une vaste gamme de dispositifs. Le PACEA et le CEJ correspondent à une offre homogène à l'échelle nationale. Certains dispositifs nationaux, mobilisables par les missions locales (comme le secteur de l'IAE, les E2C etc.) ont une couverture nationale variable, même si le cadre reste identique sur l'ensemble du territoire. Il existe ensuite des dispositifs déployés au niveau des régions (notamment dans le domaine de la formation) et au niveau local. La mobilisation de l'offre de service se fait en fonction d'un diagnostic posé sur les besoins du jeune. Ceci vaut pour l'ensemble des jeunes suivis en mission locale.

L'ensemble des acteurs insiste sur l'importance et la nécessité de l'individualisation des propositions faites aux jeunes. Il n'y a pas de différence fondamentale dans l'accompagnement concernant les JSMJ. Pour ceux-ci comme pour les autres jeunes accompagnés en ML, l'accompagnement repose sur certains invariants : un bilan de situation personnalisé, des entretiens individuels, une proposition d'orientation vers le(s) dispositif(s) d'insertion le(s) mieux adapté(s) à la situation, prenant notamment en compte les souhaits et capacités du jeune.

Le seul point concerne les limitations et interdictions posées aux jeunes du fait de l'exécution de leur peine : certains jeunes sont interdits de présence sur certains territoires ; un casier judiciaire empêche de postuler à certains métiers ou fonctions, etc. Le fait que les JSMJ présentent souvent un certain nombre de freins périphériques et obstacles à l'insertion professionnelle et sociale est traité plus bas. Il s'agit de facteurs d'« empêchement » réels qui peuvent entraver leur mobilisation dans un parcours. Mais ces freins et obstacles ne sont pas spécifiques aux seuls JSMJ et peuvent être également rencontrés par d'autres jeunes accompagnés par les missions locales. Comme on le voit ci-après, il reste toutefois vrai que les JSMJ cumulent assez fréquemment plusieurs de ces freins. Ainsi, au final, en ce qui concerne la question de la pertinence de l'offre de services des missions locales en leur destination, ceci plaide pour une approche très individualisée et il est difficile de dresser un constat suffisamment général sur cette offre dans son ensemble et ses différents éléments en particulier.

Une offre de dispositifs de droit commun riche pour les publics JSMJ, dont la pertinence s'apprécie selon les besoins individuels et en fonction des freins nombreux rencontrés par cette population dans leur insertion sociale et professionnelle

- **Une population hétérogène du point de vue de la situation vis-à-vis de la formation et de l'emploi**

La population des JSMJ est hétérogène, comme le montrent les données traitées dans cette évaluation. Bien que réunie sous une même dénomination, au regard de leur condamnation judiciaire, cette population présente des différences importantes, même si des traits communs sont observables.

Les catégories d'âge sont un premier facteur de différenciation. Le fait d'être mineur ou majeur conduit à des modalités de prise en charge différentes par l'autorité judiciaire. Les missions locales concernent l'ensemble des jeunes de 16 à 25 ans mais certains dispositifs concernent plus spécifiquement les jeunes mineurs. L'obligation de formation est une mesure entrée en vigueur en septembre 2020, mise en œuvre par les ML, s'appliquant à tout jeune à l'issue de sa scolarité obligatoire et jusque sa majorité.

Les données de suivi montrent des différences dans l'accompagnement en fonction de l'âge, avec une part de JSMJ mineurs suivis et bénéficiant des différentes solutions de la ML systématiquement plus élevée que pour les majeurs.

La population des JSMJ varie également en fonction de son rapport à la scolarité et au regard de son expérience sociale et professionnelle. Comme l'indiquent certains interlocuteurs de la PJJ, des jeunes condamnés sont destinés à reprendre le cours normal de leur scolarité, interrompue temporairement. Dans ces cas de figure, les relations vont parfois s'établir avec le milieu de l'Education nationale sans nécessairement passer par la case « mission locale ». Les ML vont être davantage mobilisées pour des jeunes au parcours de décrochage, nécessitant le recours à l'offre existante dans le cadre de l'obligation de formation. Les parcours sont, de même, divers au regard de l'expérience professionnelle mais aussi « de vie » des jeunes. Un jeune de 24 ou 25 ans peut avoir eu une longue expérience professionnelle avant sa condamnation ou disposer de compétences ou de qualifications dans un domaine. Ce n'est pas le cas des jeunes moins âgés, sans formation ou/et sans expérience professionnelle. Ces différences conduisent à construire différemment les parcours d'insertion avec eux. Des jeunes sous main de justice suivis par les ML vont ainsi avoir dans certains cas des volontés de reprise d'une activité professionnelle dans le court terme, permise par leur parcours professionnel antérieur, quand pour d'autres un travail amont sur le projet ou les compétences sera davantage utile.

La pertinence des différents dispositifs accessibles dépend des situations individuelles et souligne l'importance d'un diagnostic fin des besoins

L'offre de services des missions locales est large, comme cela a été dit précédemment. Nous pouvons tirer quelques enseignements de nos entretiens et observations sur le terrain au sujet des principaux dispositifs mis en œuvre par les ML ou vers lesquels elles peuvent orienter les jeunes.

- **Le PACEA, premier niveau d'accompagnement en mission locale**

Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) est le cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes, unique et adaptable aux besoins du jeune. Le PACEA se matérialise par la signature d'un contrat d'engagement jeune. Il est constitué de phases d'accompagnement successives qui peuvent s'enchaîner pour une durée maximale de 24 mois consécutifs. A l'entrée dans le PACEA, le conseiller détermine, au moyen des conclusions du diagnostic initial, la durée de la ou des premières phases d'accompagnement. Ces phases sont adaptées aux projets et aux attentes du jeune. Elles peuvent comporter de la formation, des situations professionnelles, des dispositifs divers (service civique, parrainage, aide à la création d'activité, etc.), ainsi que tout autre forme d'aide de la mission locale ou de partenaires. Le jeune dans un PACEA peut bénéficier sous certaines conditions d'une allocation d'un montant mensuel maximum de 528 euros, plafonnée à six fois ce montant sur 12 mois.

Le PACEA était directement cité dans l'accord-cadre national : « L'action menée avec le jeune devra être concrétisée par l'entrée dans un PACEA, et notamment en Garantie jeunes [la GJ était conçue comme un étage, plus intensif, du PACEA] ou tout autre parcours d'accompagnement contractuel existant ou à venir ». Les conventions régionales mentionnent aussi le PACEA : « Au travers de la présente convention régionale, un des volets essentiels consistera à s'organiser pour proposer des PACEA aux jeunes sous main du justice » (convention Grand Est).

Le PACEA fonctionne comme un dispositif généraliste, dans lequel l'accompagnement va être plus ou moins intense en fonction des besoins. Le conseiller de la ML va ainsi adapter la fréquence des rendez-vous, le contrat d'engagement, en fonction du projet. Une étape plus intense est le CEJ, qui peut prendre le relais. Certains interlocuteurs considèrent ainsi le PACEA comme un temps de transition qui peut s'avérer adapté avant une éventuelle entrée en CEJ. D'autres interlocuteurs le trouvent en revanche « pas assez cadrant ».

Comme l'indiquent les données indiquées plus haut, le PACEA est plus souvent mobilisé en milieu ouvert qu'en milieu fermé. Entre 2018 et 2021, plus de 40 % (et jusque 45 %) des JSMJ de milieu ouvert ont bénéficié d'un suivi PACEA, contre environ 60% des jeunes suivis par les missions locales, en population générale. **Le niveau de couverture peut donc encore progresser pour tangenter ce niveau général.**

- **Le CEJ, une pertinence à évaluer au cas par cas**

Le Contrat d'engagement jeunes (CEJ) représente une modalité d'accompagnement plus intensive, proposée par les missions locales (ainsi que Pôle emploi). Le CEJ est un parcours personnalisé de 6 à 12 mois, caractérisé également par un contrat d'engagements réciproques. Le jeune bénéficie d'un accompagnement par un conseiller dédié, d'un programme intensif de 15 à 20 heures par semaine composé de différents types d'activités, d'une allocation pouvant aller jusqu'à 528 euros par mois en fonction de ses ressources et sous condition de respecter ses engagements. Les 15-20 heures d'activité sont définies au cas par cas en fonction de la situation du jeune.

A plusieurs reprises, le CEJ a été cité comme pertinent pour sécuriser les sorties de détention. La possibilité d'entrée en CEJ est examinée par les conseillers de mission locale permet d'éviter les « sorties sèches » des prises en charge pénales. Les conseillers du SPIP ont en général bien identifié ce dispositif et orientent les jeunes vers la mission locale.

Pour les JSMJ, les logiques organisationnelles en mission locale peuvent varier. En général, l'objectif est de les intégrer à des groupes d'autres jeunes. Ceci est bénéfique dans une logique de déstigmatisation et d'intégration. Ils vont alors être suivis par les conseillers en charge du CEJ. Certains jeunes font l'objet d'un suivi différencié, réalisé directement par le ou la référente justice de la ML. C'est par exemple le cas à Reims où la CJML suit (notamment en sortie de détention) elle-même certains jeunes entrés en CEJ, dans le cadre d'un accompagnement très individualisé.

Comme indiqué précédemment, en moyenne entre 2018 et 2021, environ **25% des JSMJ en milieu ouvert bénéficiaient de la GJ, dispositif qui préexistait au CEJ. Cette proportion apparaît supérieure à celle rencontrée en population générale des jeunes suivis en ML (aux alentours de 17-18 %).**

Le dispositif est donc fortement mobilisé. Il s'avère pertinent sur deux aspects, avec certaines nuances.

Le premier aspect concerne la dimension d'activité. Les jeunes doivent réaliser différentes démarches, comptabilisées au titre des 15 à 20 heures d'activité. Cela inclut différents types d'actions, de la recherche d'emploi à la formation, en passant par des mises en situation professionnelle ou différents types d'expériences. Un service civique, des missions d'intérim, le passage du permis de conduire, des ateliers collectifs à la ML, sont ainsi comptabilisés. En revanche, des acteurs interrogés déplorent que les heures de TIG ne le sont pas alors que cela peut à leurs yeux représenter une démarche d'insertion. Une évolution des règles encadrant le CEJ pourrait ainsi être discutée.

« C'est compliqué quand un jeune a une TIG, par exemple sur 2 semaines, 35h la semaine, car là, les 15h d'engagement CEJ ne sont pas réalisables. C'est marqué noir sur blanc que les TIG ne peuvent pas être valorisés. Nous on s'arrange, on essaye de les valoriser quand même. Mais ce serait bien que ce soit possible de le faire officiellement car pour moi, ces TIG sont une étape dans le projet du jeune, il peut développer des compétences, il est occupé, il s'y engage. C'est dommage de le pénaliser sans son CEJ pour ça. » (conseillère référente CEJ en ML)

Globalement, cette dimension d'activité a sa pertinence pour les jeunes sous main de justice en particulier pour ceux sortant de détention. Des acteurs de la justice expliquent que les jeunes qui ont été détenus ne demandent qu'à être en mouvement, en action. Pour eux le CEJ représenterait un bon format.

Cependant cette mise en activité peut être freinée, parfois considérablement, par des difficultés personnelles ou administratives rencontrées par certains de ces jeunes. Ainsi le volume de 15 à 20 heures d'activité peut dans certains cas représenter une marche trop haute en raison de ces freins. Cela peut conduire à une limitation du CEJ : soit les jeunes n'y sont pas orientés (en anticipation de leurs difficultés) soit ils peuvent en être exclus en raison du non-respect de leurs engagements. Ceci crée une problématique de sécurisation financière car pour les jeunes de moins de 25 ans le CEJ est le seul mécanisme de sécurisation financière existant.

Pour les mineurs suivis par la PJJ, l'accès au CEJ pose de nombreuses questions. Les éducateurs de la PJJ rencontrés visualisent bien ce dispositif et l'estiment parfois trop intense pour les jeunes. Certains lui préféreraient la Garantie jeunes qui était considérée comme moins intense, « plus light » (une éducatrice). « Aujourd'hui ils sont plus facilement éjectés du CEJ », s'ils ne respectent pas les conditions

Ministère de la Justice / Ministère du Travail / SGCI-PDR – évaluation accord-cadre de partenariat insertion JSMJ

d'engagement. Néanmoins les apports du CEJ sont réels pour les jeunes qui sont en mesure d'y participer pleinement. Les avis sont donc nuancés.

« Ils rencontrent de nombreux intervenants, ils découvrent plein de choses. Certains y trouvent un lieu de vie, de socialisation, rencontrent d'autres jeunes. Le CEJ a beaucoup d'apports » (éducatrice PJJ)

Le second aspect concerne précisément cet aspect financier. Certains interlocuteurs évoquent la pertinence du bénéfice d'une allocation financière, permettant d'éviter des sorties sèches ou permettant la remobilisation des jeunes. Néanmoins, cette aide ne dure qu'un an et il convient d'anticiper des situations de fin de droit pour les jeunes les plus en difficulté, comme cela avait été observé dans les évaluations de la Garantie jeunes. Pour d'autres interlocuteurs, le montant de l'aide est jugé trop bas et n'est pas incitative dans une optique de prévention de la récidive (en comparaison avec les montants pouvant être tirés d'une activité illégale).

L'entrée dans le CEJ reste du ressort de la mission locale. Les conseillers en charge du CEJ peuvent s'appuyer sur le CJML pour discuter de la pertinence de l'entrée. Des relations bilatérales entre les conseillers CEJ ou les conseillers justice, et les référents du SPIP ou de la PJJ, peuvent avoir lieu. Pour une éducatrice PJJ, *« les conseillers de ML sont assez professionnels pour juger de la pertinence du CEJ »*. Comme l'indique un conseiller justice de ML, l'utilisation de ce dispositif doit être faite avec une intelligence pratique qui requiert parcimonie, et non par simple automatisme.

« Le CEJ s'adresse à des jeunes autonomes. Il faut faire des démarches en échange de l'allocation. Ça peut être beaucoup pour certains, un peu brutal. Le cadre est rigide. Il faut faire des stages. Je l'utilise avec parcimonie, on l'utilise parfois un peu trop vite. Certains jeunes ne connaissent même pas la ML. Le plus souvent, je vais orienter le jeune vers la ML, mais pas vers le CEJ. » (CJML)

Ont ainsi été notés des échanges réguliers entre éducateurs et conseillers de mission locale au sujet de ces orientations éventuelles vers le CEJ. Les conseillers sollicitent l'éducateur pour discuter de la pertinence d'une orientation. Des conseillers mentionnent l'intérêt du PACEA comme « première étape » avant un possible CEJ.

L'intérêt du CEJ est de réaliser un accompagnement sur-mesure et de mobiliser les jeunes. Un des conseillers rencontrés qualifie le CEJ de *« sas transitoire pas trop contraignant mais suffisamment pour que le jeune aille au bout de ses démarches »* (CJML). Le CEJ peut également être proposé en prévision d'un aménagement de peine ou d'une sortie. *« Le CEJ peut le restructurer et restructurer son équilibre pour arriver avec un profil évolué devant la juridiction »* (Conseiller ML).

Illustration (Sofiane)

Sofiane, 22 ans, est sorti de prison en février 2022. Il a été incarcéré dans un autre département mais son suivi se poursuit à la ML de Reims. Il vient pour déposer des documents à la CJML pour la poursuite de son suivi en milieu ouvert. Il n'est plus suivi par le SPIP mais va prochainement être à nouveau sous contrôle judiciaire.

Il hésite entre plusieurs projets professionnels : la coiffure et installateur de fibre. L'objectif de l'accompagnement serait de réaliser des stages pour tester si cela lui plait. Les deux métiers sont abordés, avec leur intérêt et leurs contraintes. La conseillère pense qu'il faudrait faire des stages pour tester ces métiers, avant une éventuelle formation. Elle revient sur la documentation nécessaire pour faire un stage. Elle lui demande s'il se souvient des documents dont il a besoin : « le RIB, la pièce d'identité, la fiche d'imposition ». Son compte bancaire a été fermé pendant sa détention et il doit en recréer un. Il est un peu perdu dans tous les documents à fournir. En plus, il explique qu'il a perdu son attestation de sortie de prison, document qui conditionne l'obtention d'une carte vitale et l'ouverture d'un compte.

La CJML évoque également le CEJ. « Ce serait bien pour toi, je te le propose, je ne te l'impose pas mais pour moi, ce serait le plus intéressant pour toi car tu pourrais faire tes stages ». Le jeune semble perdu dans les démarches qu'il a à faire mais acquiesce. Parallèlement, la CJML lui imprime des feuilles à donner aux employeurs dans le cadre de sa recherche de stage. « Tu peux regarder si tu as de la famille, une connaissance qui travaille dans ce milieu, je vais aussi me renseigner pour toi car je connais un barbier... » En fin d'entretien, elle précise au jeune qu'il peut venir sans rendez-vous le vendredi s'il a besoin. L'entretien se termine et elle le raccompagne.

Il est difficile de tirer un bilan du CEJ à ce stade et de sa pertinence, d'un point de vue qualitatif, pour les jeunes sous main de justice, en examinant des parcours de 12 mois et la suite. Le dispositif est en tout cas fortement utilisé, signe d'une bonne appropriation³¹. Il manque par ailleurs des lieux d'échanges pour en tirer une analyse qualitative basée sur des retours d'expériences. De tels comités existaient dans le cadre de la Garantie jeunes, fortement appréciés comme cela a été noté précédemment.

- **Le CEJ « Jeunes en rupture »**

Le CEJ inclut sur certaines parties du territoire national un volet CEJ « Jeunes en rupture ». Il s'agit de projets sélectionnés dans le cadre d'appels à projets régionaux, proposant un accompagnement spécifique et renforcé, à destination de jeunes particulièrement vulnérables, éloignés du service public de l'emploi, parmi lesquels les JSMJ. Il inclut notamment un accompagnement au logement, à la mobilité ou une prise en charge en santé. Les actions de repérage et de « aller vers » doivent être développées par ces projets.

Le CEJ « JR » est mis en œuvre par des consortiums d'acteurs, constitués de spécialistes de la prévention, du repérage des jeunes en difficulté, de la remobilisation. Ces consortiums incluent des missions locales et possiblement les acteurs de la justice dont SPIP et PJJ.

Par exemple le CEJ « JR » vient d'être lancé sur une partie de la Meurthe-et-Moselle, en partenariat entre 3 missions locales dont celles de Toul et Nancy, avec la présence de la PJJ. Des équipes d'éducateurs interviennent au côté des conseillers de ML. La phase de repérage reste encore

³¹ Les données 2022 ne peuvent être présentées ici du fait que les parcours engagés en 2022 sont incomplets. Les données ne sont pas à la date d'écriture de ce rapport stabilisées.

complexe. Il s'agit d'aller au-devant de jeunes inconnus des missions locales ou qui ne sont plus suivis par elles.

Les interlocuteurs de la justice et des ML louent cette adaptation du cadre du CEJ au profil et aux besoins des jeunes les plus vulnérables, même si les actions ne portent pas spécifiquement sur les JSMJ. **Il est encore tôt pour juger de la pertinence du CEJ JR pour les JSMJ car les actions sont en phase de démarrage, après des temps plus ou moins longs de repérage des jeunes concernés.**

Pour le moment, ce volet spécifique tarde parfois à bien être appréhendé dans les territoires. Une directrice de PJJ en Ile-de-France explique par exemple avoir découvert la prestation il y a peu de temps au hasard d'une présentation de dispositifs pour les mineurs. Les prestataires du CEJ JR (les porteurs de projet ne peuvent être des missions locales) doivent ainsi poursuivre leurs efforts pour se mettre en lien avec les acteurs de la justice afin de toucher le public JSMJ. A Paris, le CEJ JR se met progressivement en place en coordination avec les autres acteurs du territoire. Un travail de partenariat s'est engagé entre la ML de Paris et certains lauréats CEJ JR. En l'absence d'axes spécifiques sur le public JSMJ, la ML est motrice pour développer une coordination d'actions à destination de ce public. Des associations ont répondu favorablement pour développer des partenariats.

Cette logique d'adapter le CEJ pour les publics qui peuvent en rester à la marge est donc pertinente. Toutefois le CEJ « JR » ne couvre pas l'ensemble du territoire et donc il y a une inégalité de solutions pour les jeunes sous main de justice qui ne pourraient entrer dans le CEJ « classique ». En l'absence de CEJ « JR », des missions locales adaptent l'accompagnement en l'individualisant au maximum ou en le confiant au conseiller référent justice.

Il convient donc bien, en synthèse, de rendre la marche du CEJ accessible pour les jeunes les plus démunis, pour l'ensemble des missions locales y compris celles qui ne participent pas à des projets lauréats du CEJ « JR ». Ceci est un point qu'a souligné fin 2022 le Conseil d'orientation des politiques de la jeunesse en indiquant que le CEJ rencontre des limites en termes d'accessibilité des jeunes les plus vulnérables.³² Des efforts étaient recommandés dans le travail de communication, d'information et de partenariat, pour limiter les formes de non-recours.

- **Pour les mineurs, un enjeu de poursuite de formation et une pertinence du dispositif « Promo 16-18 »**

Le public mineur est spécifique dans la population générale des jeunes sous main de justice. Pour eux, les éducateurs de la PJJ vont parfois privilégier la piste du retour dans un cursus de scolarité initiale. Les relations se font directement avec l'Education nationale. A Reims, une solution sous la forme d'un « micro-lycée » s'avère pertinent pour certains mineurs.

A plusieurs reprises, les plateformes de lutte contre le décrochage (PSAD) ont été évoquées comme des lieux utiles et pertinents pour repérer des situations de jeunes à problème et leur proposer des solutions concertées entre acteurs. La mission locale va être mobilisée en tant qu'acteur participant des solutions de lutte contre le décrochage et en faveur du rattachement. Elle est

³² Rapport accessible ici : <https://www.jeunes.gouv.fr/media/1768/download>

en charge de l'application de l'obligation de formation pour les 16-18 ans. Elle peut notamment orienter vers le dispositif « Promo 16-18 » mis en œuvre par l'AFPA, d'une durée de 4 mois.

La Promo 16-18 permet de construire des suites de parcours vers différentes solutions, comme la formation professionnelle ou l'alternance, une entrée en E2C, une suite de parcours en service civique, une recherche d'emploi, etc. **Cette solution de la Promo 16-18 est connue des opérateurs et appréciée.**

- **Les Ecoles de la 2^{ème} chance occupent une place variable dans les solutions d'insertion à destination des JSMJ**

Les E2C sont aussi des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire. Elles offrent un parcours adapté à des jeunes déscolarisés, visant un accès à une formation qualifiante ou une entrée directe sur le marché du travail. La formation comprend une remise à niveau des savoirs de base (mathématiques, français, informatique) et des périodes en entreprise. Il existe plus de 130 E2C sur le territoire national.

Les constats sur leur mobilisation sont variables. En Ile-de-France, les acteurs peinent à monter des partenariats avec ces écoles. Les relations entre ML et E2C sont généralement bonnes et certaines E2C participent ainsi à des groupes de travail (par exemple avec la ML de Paris). Toutefois la position des E2C par rapport aux JSMJ n'est pas toujours favorable. A certains endroits sont évoqués des blocages récurrents des orientations des JSMJ vers ces écoles, en raison semble-t-il d'une image très négative de ce public, lequel pourrait perturber la dynamique des groupes (et impacter à la baisse le nombre de sorties positives).

En Grand Est, des partenariats semblent plus aboutis avec certaines E2C. Celle de Nancy est actrice dans les projets collectifs menés au centre de détention de Toul (cf. précédemment). Elle est une solution importante pour assurer un lien à la sortie et éviter des sorties sèches. Elles peuvent offrir une solution dans le cas d'aménagement de peine.

A noter que les E2C sont citées dans l'accord-cadre au titre des acteurs participant à l'insertion professionnelle et sociale des JSMJ.

- **D'autres solutions peu utilisées en raison des contraintes spécifiques au public : Epide, service militaire adapté (SMV)**

Sur le versant plus « encadrant », voire militaire, ont été évoqués les EPIDE (établissement pour l'insertion dans l'emploi). Ce dispositif est bien connu des ML. Sa mobilisation dans le cas de jeunes sous main de justice va se faire au cas par cas, au regard des exigences portées par le dispositif (rigueur dans l'encadrement, rythme). A l'établissement pour mineur (EPM) de Porcheville, l'EPIDE a participé à un forum avec une adhésion des jeunes, la CJML estimant qu'il s'agit d'une solution adaptée pour certains. Pour d'autres les avis sont plus nuancés. L'accès est de plus limité pour les JSMJ, notamment du fait de leur casier judiciaire : « Régime de semi-liberté, bracelet électronique, condamnations pour crime de sang, agression sexuelle, trafic de stupéfiants, multirécidivistes : non autorisés »³³. La question de l'accessibilité de l'EPIDE aux JSMJ peut être évoquée dans le cadre de réunions techniques type Cotech, assurant la déclinaison de l'accord-cadre en région. En IDF cela a été le cas, à la suite de

³³ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/mesures-jeunes/epide>

remontées de terrain selon lesquelles l'accès des JSMJ est par défaut impossible, ce qui a été contredit en rappelant les règles appliquées sur le casier judiciaire.

Les EPIDE sont comme les E2C cités dans l'accord-cadre national.

Peu connu pour les CJML, le Service Militaire Volontaire (SMV) a été réaffirmé dans le Cotech francilien comme un dispositif envisageable, avec toutefois la même contrainte sur le casier judiciaire que pour l'EPIDE. La couverture territoriale du SMV est cependant plus réduite avec 7 centres sur toute la France.

- **Le secteur de l'IAE représente des partenariats fructueux et à consolider, mais globalement les expériences d'emploi ou d'immersion restent limitées**

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) constitue une politique de l'emploi au niveau national. L'IAE offre des contrats de travail spécifiques à des publics rencontrant des difficultés d'insertion. Les missions locales travaillent en général en bonne association avec les structures de l'IAE. Elles sont l'un des orienteurs possibles de candidats vers elles (au même titre que Pôle emploi, les services sociaux du département, Cap emploi, etc.). Dans l'ensemble, l'IAE est considéré comme une possibilité d'accès à un contrat de travail et à une sécurisation financière. Les SIAE sont en général ouvertes à des recrutements de publics tels que les JSMJ. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'un dispositif porté par les ML mais celles-ci sont un acteur des transitions vers ce secteur. **Le fait que certains acteurs de l'IAE et les ML développent des actions communes** (par exemple au centre de détention de Toul pour préparer la sortie) **ou participent à des groupes de travail communs** (par exemple à la ML de Paris) **facilite l'interconnaissance et donc la réalisation de ces placements en SIAE.**

Cependant, cette solution n'est pas toujours pertinente pour certains jeunes en raison des freins qu'ils rencontrent, en matière administrative ou du point de vue de leur capacité à tenir un emploi dans un collectif de travail. Ce constat est transversal à l'ensemble des dispositifs, vers lesquels l'orientation des JSMJ doit tenir compte de leurs situations individuelles.

Enfin, la densité du secteur de l'IAE varie d'un territoire à un autre.

- **Les mises en situation professionnelle**

En milieu ouvert, le nombre d'immersions par jeune de milieu ouvert (généralement sous la forme d'une PMSMP, période de mise en situation en milieu professionnel) est actuellement aux alentours 0,27. Elle était significativement plus élevée en 2018 et 2019 (respectivement 0,48 et 0,39). Ces périodes d'immersion sont généralement valorisées pour tester un projet professionnel ou le faire émerger. Les données ci-dessous indiquent une proportion nettement plus faible concernant les jeunes majeurs, ce qui peut interroger, alors que les jeunes mineurs sont bien orientés vers ces immersions ce qui est un point satisfaisant. Les ML peuvent directement signer des conventions de PMSMP. Les acteurs de la justice ne sont pas prescripteurs de PMSMP et doivent passer par la ML, ce qui peut ajouter une strate administrative dans certains cas.

- Les acteurs de la justice s'appuient sur des dispositifs internes souvent adaptés au public, notamment en PJJ

Il s'agit ici de dispositifs qui ne sont pas portés par les missions locales mais directement par les institutions de la justice, notamment la PJJ. Ils peuvent être articulés à des solutions proposées par les missions locales.

Les **UEAJ** organisent des activités scolaires, professionnelles, culturelles et sportives adaptées aux mineurs qui font l'objet d'une décision judiciaire, mise en œuvre par un établissement ou un service du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. Ces unités ne sont pas présentes partout sur le territoire. Certaines, de plus, ont été citées comme étant peu dynamiques. En revanche dans d'autres lieux, les UEAJ représentent une solution particulièrement adaptée de remobilisation des jeunes par la mise en activité. En Grand Est et en Ile-de-France, les UEAJ ont été identifiées comme une véritable « ressource » et une « chance », car ces unités ont été créées sur-mesure pour les public PJJ. **C'est une première marche en matière de mise en activité, pour des jeunes avec des problèmes multiples.** Une UEAJ réunit plusieurs éducateurs, professeurs techniques, et propose un emploi du temps riche et varié (enseignements, activités culturelles et sportives) permettant de rythmer le parcours des jeunes. De son côté l'UEAJ peut aider les jeunes à se rendre à la mission locale, comme cela a été repéré à Nancy ou Levallois-Perret.

« Notre travail c'est d'expliquer ce qu'est une ML et à quoi elle sert. On travaille sur l'image de la ML. On doit avoir une connaissance fine des ML. On connaît les conseillers des ML, ils nous font confiance. On doit connaître les dispositifs également. Le conseiller va juste travailler le positionnement. On fait le travail en amont, on l'emmène à la Promo 16-18, on présente le jeune, la structure... et la ML prend le relais sur les questions de conventions. » (Éducateur UEAJ)

La PJJ peut également disposer de propres **chantiers éducatifs**. C'est le cas à Nancy où existe un GIP (groupement d'intérêt public), fruit d'une collaboration de longue date entre la ML et la PJJ. Cela permet des solutions d'activité de court terme pour les jeunes, leur procurant de l'expérience, de la sociabilisation et de l'argent (logique « argent de poche »). Ce sont des « paliers » dans un travail éducatif, bien connus des ML, représentant une bonne pratique.

« La clé pour nos jeunes, c'est l'activité. Les chantiers permettent la mise au travail progressive. Ce sont des paliers intermédiaires pour accrocher le droit commun, le droit commun est trop haut pour eux. » (éducateur)

« Les jeunes cumulent beaucoup de difficultés, des problèmes de savoir-être. On passe par la mise en activité pour réassurer » (éducateur)

Dans le même ordre d'idée, à Blois, un **TIG « pédagogique »** a été déployé entre la mission locale et l'UEMO. L'objectif est de permettre la remobilisation des jeunes éloignés des dispositifs d'insertion de droit commun et n'étant pas inscrits à la ML.

Le TIG pédagogique de Blois

Le TIG pédagogique mis en œuvre à Blois permet de valoriser l'expérience réalisée en TIG « classique » et d'aboutir à un bilan et un plan d'action qui permettra de mobiliser le jeune dans son projet d'insertion. Il compte comme 10h effectuées au titre de l'accompagnement socio professionnel sur la totalité de la peine prononcée. L'orientation vers le TIG pédagogique se fait par l'éducateur qui évalue l'opportunité de l'orienter vers la référente justice de la mission locale, avec l'accord du jeune. Ce projet construit le lien entre le jeune et la mission locale et accentue la visée « insertion » du TIG.

- **La formation et l'accès à des dispositifs spécifiques**

Les missions locales sont impliquées dans le SPRO (service public régional de l'orientation) et à ce titre **elles orientent et positionnent les jeunes sur des dispositifs de formation ou d'accès à la formation financés par les Régions**. Chaque Région dispose de sa stratégie en matière de développement de formations professionnelles, de l'alternance, et surtout de dispositifs intermédiaires facilitant l'accès aux publics éloignés. C'est à ce titre que les conventions régionales en IDF ou Grand Est ont impliqué le conseil régional dès le démarrage.

En Ile-de-France, au moment de la signature de la convention régionale, la Région participait au financement et à la mise en œuvre de nombreux dispositifs et actions d'insertion de deuxième chance, avec une possible participation de l'Etat dans le cadre des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences : formations aux compétences de base, Espaces dynamiques d'insertion (EDI), Parcours d'entrée dans l'emploi (PEE), ainsi que les Ecoles de la 2^e chance.

Les espaces dynamiques d'insertion en Ile-de-France

Les Espaces Dynamique d'insertion (EDI) étaient reconnus par l'ensemble des acteurs comme très adaptés à l'accompagnement des JSMJ. Il existait 26 EDI. Ce dispositif de 5 mois visait spécifiquement les NEETS. L'objectif était d'amener les bénéficiaires à être en capacité de répondre aux contraintes et exigences d'un organisme de formation classique et/ou d'un employeur, et de les conduire vers l'autonomie. Le financement a été arrêté fin 2022. La région IDF vient de lancer un AAP « Une chance pour tous », lequel vise à contribuer à une insertion durable des jeunes dans le monde du travail. La Région soutient des projets d'accompagnement individualisé des 16-25 ans dans les parcours de formation qu'elle propose ou vers l'une de ses aides. Cet AAP pourrait venir financer des actions type « EDI ». Ces actions pouvaient s'adresser au milieu ouvert ou fermé.

Le modèle de l'EDI est reconnu par l'ensemble des partenaires signataires de la convention régionale comme un exemple à suivre pour l'accompagnement des JSMJ en détention et gagnerait à se renforcer, voire à être reproduit ailleurs, du fait de sa spécialisation sur le public jeune en milieu carcéral.

- **L'appui sur des partenaires extérieurs**

Le recours des établissements et services à des partenaires associatifs peut également permettre de mieux accompagner les publics JSMJ dont ils ont la charge. C'est le cas en Ile-de-France avec le recours par exemple à l'association Wake Up Café qui intervient en détention et en milieu ouvert.

Le recours à des associations, le cas de Wake Up Café en Ile-de-France

L'association propose un accompagnement à temps plein. Cet accompagnement est structuré par des ateliers collectifs dédiés à l'emploi le matin et à la reconstruction de soi l'après-midi. Les ateliers peuvent être menés par des coaches emplois, des bénévoles, des associations partenaires. Un accompagnement individuel pour des démarches personnelles (demande d'échéancier, inscription pôle emploi) est possible dans la journée sur des temps qui ne sont pas formalisés. Un psychologue est présent une fois par semaine pour assurer les obligations de ou les demandes de suivi. La spécificité de l'accompagnement tient au fait de son inscription dans un « lieu convivial avec un esprit communautaire ». L'accompagnement n'a pas de limite de temps, il dure toutefois en moyenne entre un mois et trois mois. L'offre proposée est donc essentiellement pour des personnes ayant besoin de prendre le temps de construire un projet d'insertion professionnelle. 86 % des orientations se font par le SPIP. Avec les missions locales, les relations sont en cours de développement.

En synthèse concernant l'utilisation des dispositifs

En milieu ouvert, la diversité des dispositifs de droit commun existants permettent de proposer des solutions d'actions concrètes aux JSMJ. Les jeunes sous main de justice bénéficient d'un accompagnement individualisé et personnalisé avec un conseiller de ML. Il peut s'agir d'un conseiller généraliste, d'un conseiller en charge du CEJ ou du CJML qui accompagne certains jeunes en fonction de leurs besoins et en raison de sa plus grande maîtrise des aspects judiciaires. D'autres acteurs que les missions locales interviennent dans les parcours.

Tous les JSMJ en milieu ouvert ne passent cependant pas par la ML ou bien ne sont pas accompagnés sur la durée. Certains, plus autonomes, vont directement entamer une reprise ou des recherches d'emploi. D'autres – et c'est un enjeu central des actions partenariales entre ML et acteurs de la justice – vont se tenir à l'écart des institutions. Si les référents des SPIP et PJJ orientent les jeunes vers la mission locale, ces derniers peuvent ne pas s'y rendre de façon effective. Il existe peu de façons administratives de contrôler l'effectivité de ces orientations (pas de « croisement » de données en général). En milieu ouvert, les jeunes ne vont pas systématiquement informer la ML de leur situation judiciaire. Les lieux d'échanges entre ces différents acteurs permettent d'améliorer l'interconnaissance et de traiter de situations particulières éventuelles.

Les dispositifs sont multiples et leur pertinence doit être appréciée au cas par cas. Le CEJ représente un outil d'accompagnement intensif, avec une ressource financière indispensable en l'absence de filet de sécurité pour les jeunes de moins de 25 ans. L'entrée dans le CEJ peut être limitée par certains freins, ce qui fait que ce dispositif n'est pas une aide universelle et que certains JSMJ peuvent en être exclus. **Le CEJ « Jeunes en rupture » constitue une solution d'aménagement possible de ce dispositif, s'appuyant sur des acteurs du terrain spécialisés, mais pas forcément spécifiquement auprès des JSMJ. Le CEJ « JR » n'existe que dans une partie des territoires, pas partout en France.**

Pour certains conseillers rencontrés, le fait d'être suivi en mission locale, le fait de proposer des dispositifs de droit commun ou encore la participation à des ateliers collectifs peuvent être une plus-value dans le parcours du jeune puisqu'ils facilitent **la mixité et la déstigmatisation**. Les groupes collectifs peuvent même avoir une dimension re-socialisante pour ces jeunes en rupture et isolés.

La variété de mesures que peuvent mobiliser les ML, en matière d'accès à la formation et à l'emploi, est susceptible d'offrir une réponse adaptée aux besoins de chaque jeune, dans une logique de droit commun. **La difficulté réside dans la résolution des freins multiples rencontrés par certains de ces jeunes. Les solutions sont parfois plus éparses et ces freins peuvent empêcher l'accès aux solutions de droit commun en matière de formation et d'emploi.**

L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE RESTE CONFRONTE AU CUMUL DE DIFFÉRENTS FREINS

L'objectif de l'intégration dans le droit commun est partout poursuivi. Néanmoins des demandes sont formulées pour adapter les dispositifs existants afin de ne pas en limiter l'accès en raison des différents freins rencontrés par les jeunes. L'existence de dispositifs spécifiques dédiés spécifiquement aux jeunes sous main de justice suivis en milieu ouvert, ou plus généraux dans lesquels ces derniers peuvent trouver une réponse à leurs problématiques spécifiques, est à ce titre pertinente.

Les jeunes sous main de justice ont toute leur place dans les dispositifs de droit commun, mais cette ambition ne doit pas conduire à en écarter l'accès en raison d'une marche trop haute.

L'existence de freins périphériques a été documentée dans les trois monographies réalisées, en croisant les retours des acteurs de la justice et des missions locales.

Différents types de freins pour les jeunes sous main de justice

- **Les freins administratifs**

La question administrative constitue un frein à l'inscription à la mission locale et à l'entrée des dispositifs d'insertion. Nombre d'interlocuteurs soulignent l'absence de solutions pour les jeunes en situation irrégulière qui ne peuvent ainsi prétendre à aucun dispositif faute de papiers d'identité ; de même pour les jeunes MNA qui présentent un cumul de fortes difficultés (problématiques administratives, addictions, illettrisme...). Beaucoup de jeunes n'ont pas les pièces administratives nécessaires et ne sont pas toujours autonomes pour les réunir. Les temporalités administratives sont à anticiper et à prendre en compte. La constitution du dossier administratif (Carte d'identité, RIB, CPAM...) est souvent une première étape dans la construction d'un projet professionnel.

Dans certains cas qui font office de bonnes pratiques, concernant les jeunes en milieu fermé, le temps de la détention peut permettre de « régler » ces problèmes administratifs afin de faciliter le tuilage avec un dispositif de droit commun dès la sortie. Cela peut être facilité par l'intervention d'une assistante administrative dans certaines maisons d'arrêt (ex. à Reims avec recours possible à une assistante sociale dans le cadre du point d'accès au droit, également un service civique au SPIP).

Il peut exister parfois un certain flou sur la répartition de la prise en charge de la partie administrative entre les différents acteurs, comme le dit une éducatrice :

« La première embuche, ce sont les personnes qui n'ont pas de carte d'identité, qui ont des problèmes familiaux. On cible une inscription. Mais même en s'y prenant en amont, le temps de refaire les papiers... c'est très long. Pour les personnes placées d'institution en institution, tout le monde a dit "je ferai je ferai", mais on manque de temps, et le jeune se retrouve sans papiers ce qui pose vraiment problème. J'aurais aimé que la mission locale soit en relais, j'imaginai qu'ils auraient pu proposer des stages et sans avoir besoin de faire des conventions... » (éducatrice PJJ)

- **Les freins relatifs à la santé notamment la santé mentale**

Il s'agit d'un frein périphérique qui n'est pas propre aux jeunes sous main de justice mais qui représente un nombre de cas élevés, selon les retours – non quantifiés mais concordants – du terrain. Les missions locales peuvent activer les acteurs de la santé en particulier de la santé mentale, mais l'offre est aujourd'hui fortement contractée. En IDF, le recours aux CMP (centres médico-psychologiques) est décrite comme presque impossible pour ce public, les centres étant trop peu nombreux et non proportionnés au nombre de jeunes sur le territoire. Certains partenaires associatifs sont déjà mobilisés par les CJML pour l'accompagnement des JSMJ mais principalement sous l'angle de l'addiction et non de la santé mentale en général.

Certaines missions locales disposent de leur propre « pôle » de santé comme à Reims, avec la présence d'une infirmière à temps plein. C'est une ressource utile pour le suivi de l'ensemble des jeunes, et des JSMJ en particulier.

- **Les freins relatifs au logement**

Si la question du logement n'est pas problématique pour les jeunes vivant encore chez leurs parents (dont une partie des jeunes suivis par la PJJ), lorsque cette question se pose pour certains profils de jeunes, en particulier ceux en situation de rupture familiale ou isolés, alors elle constitue un frein majeur dans une perspective d'insertion sociale et professionnelle. La question se pose avec acuité dans les zones denses, notamment en région IDF.

Pour les jeunes suivis en milieu fermé, le projet d'aménagement de peine ou la préparation de la sortie est adossé à la possibilité d'être hébergés. Sur certains territoires, les solutions d'hébergement ou de logement sont rares (par exemple cela a été cité à Epinal) ou assez loin de la mission locale, ou nécessite des ressources financières. Des partenariats avec des acteurs du placement extérieur (à Toul) offrent une solution de logement. Le SIAO participe aux réunions techniques à la ML de Paris.

- **Le frein de la mobilité**

Les problèmes de mobilité ont été cités particulièrement en milieu rural. A ce titre, la préparation au permis de conduire et la transmission de renseignements sur les modalités d'inscription et de financements peuvent être des axes d'accompagnement pour préparer la sortie en milieu fermé.

- **Les freins spécifiques au public féminin**

Le public JSMJ est majoritairement masculin. Il est indispensable de tenir compte des problématiques spécifiques que peuvent rencontrer les jeunes filles. Ont été citées des problématiques de prostitution et de violences intra familiales fortes.

- **Le frein des représentations véhiculées**

Un dernier frein peut être celui de la représentation négative de ce public chez certains partenaires, mais également des organismes de formation ou d'employeurs voire chez des conseillers généralistes en mission locale. Il pourrait être imaginé de travailler sur des campagnes de communication présentant différemment cette population, en insistant sur des cas de réussites de parcours.

Une conduite de l'accompagnement devant tenir compte des contraintes judiciaires des jeunes

L'accompagnement doit enfin tenir compte des contraintes judiciaires et des temporalités différentes entre la sphère de l'insertion et celle de la justice.

D'un côté, les JSMJ bien qu'entrant dans le droit commun, sont confrontés à des contraintes diverses, en fonction de leur peine. Le casier judiciaire représente ainsi une limitation dans la construction des parcours. Cet obstacle n'est pas toujours connu de la part des conseillers de ML. Lors de l'observation des entretiens de diagnostic et de suivi réalisés entre des CJML et des jeunes dans le cadre de cette mission, il a été ainsi constaté que de nombreux jeunes ont un souhait de travailler sur des emplois qui ne leur sont pas autorisés (éboueur de la Ville de Paris, ambulancier, pompier...). Dans ce cas-là, les CJML évoquent avec le jeune la possibilité de faire une demande d'effacement de leur casier judiciaire tout en soulignant que ces démarches prennent du temps et tentent, en attendant, de construire un autre projet avec le jeune. Les jeunes en question vivent souvent comme une forte injustice le fait de ne pas pouvoir accéder à certains emplois. Face à ces situations, les conseillers travaillent sur un « plan B », le deuil du plan A et l'étayage des différents choix réalisés. Cependant, au regard de nos observations de terrain, les CJML ne semblent pas tous avoir le même niveau de maîtrise des restrictions effectivement liées au casier judiciaire.

Illustration (Florian)

C'est le cas de Florian, incarcéré à Paris la Santé, dont le rêve est d'être éboueur à la Ville de Paris. Lors de notre observation, il a appris récemment que le dispositif Pacte jeunes éboueurs de la Ville de Paris cette année ne serait pas ouvert au public avec un casier judiciaire (ce qui l'exclut de fait). C'est une véritable déception pour lui : « Je n'ai plus envie, ça m'a coupé » ; « quand on a un casier, on peut rien faire » ; « c'est sûr que je ne serai pas revenu en prison s'ils m'avaient laissé être éboueur ».

D'un autre côté, l'accompagnement doit naviguer entre des temporalités différentes, entre le secteur de la justice et celui de l'insertion professionnelle. En détention, l'accompagnement doit prendre en compte des contraintes temporelles (anticiper une demande de permission de sortie...). En PJJ des éducateurs rappellent le besoin de temps pour avancer avec les jeunes. « Ils arrivent avec des parcours difficiles et on leur demande parfois d'aller plus vite que les autres ! » (éducateur)

QUELS EFFETS SUR LES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?

L'accord-cadre national a eu comme conséquence de consolider le rôle et la place des CJML. Cela les a amenés à se former et à adopter des postures professionnelles reconnues dans plusieurs missions locales rencontrées, même si à d'autres endroits le manque d'outillage est parfois déploré. L'expérience est aussi un paramètre essentiel. Plus les conseillers justice sont en place depuis longtemps, plus ils acquièrent des compétences utiles dans leur travail mais aussi pour leurs collègues. Au-delà de cet effet sur les CJML, dans les différentes régions d'enquête les acteurs interrogés n'ont **pas réellement relevé d'évolutions de pratiques professionnelles quotidiennes engendrées par les documents-cadres.** Du côté des professionnels de la justice, la rotation du personnel est parfois assez importante et permet difficilement de répondre à la question de l'évolution des pratiques professionnelles. Le travail en partenariat avec d'autres acteurs fait partie de leurs façons de faire usuelles.

C'est le développement de réseaux de coopération et d'habitudes de travail en commun qui joue ici le plus. Les missions locales ont pu renforcer leur place dans ces partenariats et cela concourt à une bonne information partagée et une interconnaissance. Les endroits où la coordination entre acteurs se produit de la meilleure façon, pour beaucoup grâce à des échanges interpersonnels réguliers, conduisent à améliorer l'accompagnement des jeunes. Cela se produit à un niveau territorial en fonction des dynamiques d'acteurs, aussi bien dans des régions avec une déclinaison régionale que sans. Ainsi en CVL ont pu être observées des dynamiques partenariales locales entre ML, SPIP et/ou PJJ produisant des pratiques d'accompagnement vertueuses.

QUELS EFFETS SUR LES PARCOURS D'INSERTION DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE ?

Il est difficile à partir du matériau collecté d'évaluer les effets de l'accord-cadre directement sur les parcours de jeunes. Les parcours sont complexes et l'insertion dépend de nombreux paramètres, dont l'inscription dans les dispositifs d'insertion n'est qu'un seul facteur parmi d'autres. L'insertion sociale et professionnelle se fait dans le temps long et dépend de paramètres tant personnels que collectifs ou sociaux. Les acteurs rappellent la multiplicité des freins rencontrés par ces jeunes.

Les données ne permettent pas de qualifier les résultats en termes de parcours vers l'emploi ou la formation, ou de prévention de la récidive. Seuls quelques indices témoignent du contenu de ces parcours, en cours lors des observations.

En milieu fermé, les conseillers justice évoquent l'intérêt en termes de remobilisation des jeunes, de projection et de préparation de l'« après ». Les temps de permanence peuvent être utilisés pour construire un projet, parfois en coordination avec le PPAIP, comme l'indiquent les fiches-parcours. Cela peut favoriser le lien dedans/dehors, par une transition couplant par exemple semi-liberté et formation (cf. cas de Louis³⁴). Plusieurs fiches-parcours montrent la remobilisation des jeunes dans le cadre d'un travail sur un projet professionnel, l'exploration d'alternatives à côté d'un métier « rêvé » mais inaccessible (pompier, travail avec enfants, éboueur) ou incertain (mannequin) (cf. Oscar, Florian, Stéphane). Le conseiller travaille avec le jeune sur les conditions d'entrée en formation, dans une démarche de préparation individuelle (cf. Vincent, Corentin). Dans de nombreux parcours de jeunes rencontrés lors des permanences, le raccrochage via une formation professionnelle est un

³⁴ Nous renvoyons aux fiches-parcours en annexe. Les prénoms ont été modifiés.

enjeu de l'accompagnement. A l'inverse l'accompagnement est plus difficile pour les jeunes « sans projet » et ne parvenant pas à se projeter vers une formation (cf. Nassim). La ML joue un rôle d'information et de ressources individualisées.

L'accompagnement prodigué en partenariat par les acteurs permet le raccrochage au droit commun et l'accès à différents dispositifs d'insertion. Les données ne permettent pas d'apprécier la « couverture » des JSMJ car en milieu ouvert l'information individuelle sur la situation du jeune n'est pas systématiquement présente. En milieu ouvert, l'accès aux principaux dispositifs tels que le PACEA ou le CEJ est réel mais il peut encore progresser. Le PACEA est encore sous-employé en milieu fermé.

Globalement, les jeunes sous main de justice bénéficient bien d'offres individualisées par les missions locales. Différents effets de ces dispositifs ont été évoqués par les conseillers, en termes de stabilisation ou autonomisation progressives. Du point de vue des jeunes, le matériau est trop insuffisant (en termes de nombre de jeunes rencontrés dans tel ou tel dispositif par exemple) pour en tirer des conclusions. On constate que le CEJ donne accès à des stages et parvient à dynamiser les jeunes sur de l'activité en contrepartie d'une allocation (Benjamin, Kevin).

Enfin la mission locale joue un rôle d'accompagnement global. Au-delà de ses actions en termes d'accès à des dispositifs d'insertion, elle permet la mobilisation d'aides financières d'urgence, d'accompagnement sur les questions de logement (Steven), administratives (Sofiane) ou de permis (Florian).

Néanmoins à plusieurs reprises, les acteurs rencontrés, tant du côté des ML que de la justice, ont témoigné de la grande fragilité des jeunes et des nombreuses incertitudes placées sur leur devenir, malgré les différents types d'intervention auprès d'eux.

Les interventions en MF

Synthèse des conclusions évaluatives

9. En MF, l'orientation vers le CJML est réalisée par les SPIP et la PJJ sur la base du volontariat du jeune. Cependant, l'information sur l'existence des permanences n'est pas délivrée de manière homogène.

10. Au démarrage, le temps de diagnostic est indispensable.

Dans le suivi du parcours du jeune, les échanges entre les acteurs de la justice et les CJML est à géométrie variable mais l'unité de lieu et de temps est favorable au partage d'information.

Les rendez-vous permettent d'aider le jeune à définir et à construire son projet professionnel (actionner un dispositif, préparer une sortie en emploi ou en formation)

11. Il existe assez peu de capitalisation sur les dispositifs en détention (travail en détention, le PPAIP reste assez peu articulé avec l'intervention des CJML...).

12. L'accès au matériel informatique et à internet participe à la réussite de l'accompagnement. Cependant celui-ci reste inégal, de même que les permanences ne sont pas toujours organisées de manière optimale au sein des établissements.

Evolutions à envisager

9. Fixer un calendrier de réunions d'information collective en détention présentant le service public de l'emploi dans une optique de bonne articulation et compréhension du rôle des missions locales et de Pôle emploi. Veiller à ce que l'information sur les permanences de la mission locale soit systématiquement transmise lors du premier entretien avec le CPIP ou l'éducateur PJJ. Faciliter l'organisation pratique de ces permanences.

10. Mettre à disposition des CJML des lieux de permanence à proximité des bureaux des CPIP ou des éducateurs PJJ afin de renforcer les échanges au cours du suivi des parcours des jeunes, lorsque la configuration des lieux le permet. Planifier des temps d'échanges mensuels entre ces différents professionnels au sein des établissements. Ces temps d'échanges pourraient être intégrés aux commissions techniques d'insertion professionnelle locale en milieu fermé (existant également parfois en milieu ouvert).

11. Informer régulièrement les CJML sur les dispositifs déployés en détention. Associer systématiquement les CJML au sein des commissions insertion.

12.1 Assurer un accès systématique à un matériel informatique et à internet lors des permanences.

12.2. Etablir une charte du bon déroulé d'une permanence CJML en détention (conditions matérielles et logistiques).

Le repérage et l'orientation des jeunes vers les ML en MO

Synthèse des conclusions évaluatives

13. En MO, seule une petite part des JSMJ sont suivis par les ML suite à une orientation d'un acteur de la justice.

Selon les années, 3% à 4% des JSMJ en milieu ouvert ont été accompagnés par une mission locale suite à l'orientation d'un CPIP ou d'un éducateur PJJ.

De plus, entre 2018 et 2022, le volume de jeunes suivis annuellement est en baisse.

Les relations de travail entre acteurs de la justice et de l'insertion professionnelle sont plus diffuses et moins évidentes à observer en MO qu'en MF. Les échanges sont bilatéraux. Il convient de poursuivre des actions concertées.

Les actions menées dans le cadre du CEJ « Jeunes en rupture » doivent également permettre de favoriser le repérage des jeunes mais elles ne sont pas mises en œuvre sur l'ensemble du territoire national. Il reste des différences de moyens entre les territoires.

14. Pour assurer le raccrochage au droit commun et sécuriser les parcours, la possibilité de percevoir une allocation financière est centrale. Or, les jeunes bénéficiant du dispositif « CEJ – Jeunes en rupture » ne perçoivent pas d'allocation relative à cet accompagnement, mais percevront l'allocation CEJ seulement au moment de la signature du contrat CEJ. Le versement de l'allocation ne couvre donc pas la période de repérage et de remobilisation antérieure à la période d'engagement de 15 à 20 heures par semaine. Les jeunes peuvent cependant bénéficier de mesures ponctuelles telles que les FAJ.

Préconisations

13.1. Renforcer les coopérations entre les ML et les professionnels intervenant en MO, notamment via le développement des permanences au sein d'UEAJ, des STEMOS, des SPIP et d'actions concertées, ainsi que via la participation aux commissions insertion.

13.2. Renforcer les pratiques de repérage pour éviter des situations d'invisibilisation, notamment dans le cadre du CEJ jeunes en rupture ou de toute autre action pouvant capitaliser sur les enseignements des différents projets menés dans le cadre de l'AAP PIC « repérage des invisibles ».

14. Envisager le versement d'une allocation pour les JSMJ dès leur repérage par une structure du CEJ JR.

L'accès au droit commun

Synthèse des conclusions évaluatives

15. Les JSMJ ont accès aux dispositifs de droit commun mais parfois la marche est trop haute, ce qui produit un risque de rupture dans les parcours.

Le PACEA constitue un premier niveau d'accompagnement. Entre 25 % et 29 % des JSMJ accompagnés par les ML sont entrés dans un PACEA entre 2018 et 2021. Ce chiffre est en augmentation mais reste mesuré au regard de l'accent mis sur ce dispositif dans l'accord-cadre.

Le CEJ est un dispositif considéré comme pertinent pour sécuriser les sorties de détention (dimension mise en activité et financière). L'entrée en CEJ est appréciée par les conseillers de la mission locale au regard de la situation du jeune.

Le CEJ est un atout dans la réinsertion des jeunes sortant de détention³⁵. Conformément à la loi pénitentiaire de 2009, toute personne condamnée est tenue d'exercer une activité (travail, formation professionnelle, insertion par l'activité économique, etc.) en vue de sa réinsertion en collaboration avec le service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), l'agence du travail d'intérêt général et de l'insertion professionnelle des personnes placées sous main de justice (ATIGIP) et les professionnels de la PJJ pour le public mineur détenu. Cette démarche de réinsertion peut aboutir à son terme à une contractualisation dans le cadre du CEJ octroyant le droit à une garantie de ressources et à un accompagnement vers l'emploi durable. Il convient donc que les jeunes en détention, dans le cadre du projet de réinsertion, puissent disposer

Préconisations

15.1. Assurer une entrée dans le PACEA systématique si aucun autre dispositif n'est proposé par ailleurs.

15.2. Proposer systématiquement le CEJ à un jeune en sortie de détention dans le cadre d'un projet de réinsertion. Assurer une aide individualisée en matière administrative, pour réunir leurs différents papiers en prévision de leur sortie. Rappeler au réseau des conseillers les possibilités d'allégement des procédures administratives pour bénéficier de l'accès aux dispositifs sans risque de rupture (par exemple, la mise en place d'un billet de sortie peut suffire à l'entrée, avant de travailler sur les démarches administratives).

³⁵ Nous reprenons ci-dessous des éléments issus du rapport du COJ, cf. p. 46 « Accompagner la réinsertion des jeunes sortant de détention ».

des pièces administratives leur permettant d'entrer en CEJ (pièce identité, RIB, etc.).

16. Si l'objectif reste l'intégration des dispositifs de droit commun, des adaptations seraient parfois nécessaires pour ne pas limiter l'accès en raison des contraintes et des freins des JSMJ (freins administratifs, de santé, relatifs au logement, à la mobilité, aux représentations véhiculées, etc.).

17. Certains dispositifs, bien que pouvant être pertinents selon les caractéristiques individuelles des JSMJ, sont utilisés de façon hétérogène selon les territoires (ex : E2C, Epide, Promo 16-18...). Il n'existe pas de logique d'action précise concernant la mobilisation de ces dispositifs dans les parcours. Il n'y a pas de guide pour l'action établi au niveau national. Les critères d'accès ne sont pas forcément bien appréhendés.

18. Les dispositifs de formation professionnelle sont utilisés eux aussi de façon hétérogène. Les conseillers de mission locale peuvent s'appuyer sur des dispositifs de découverte des métiers, d'orientation, de préqualification, de travail sur le projet, mis en place par les conseils régionaux.

16. Aménager un parcours spécifique au sein du CEJ (, en particulier sur les territoires où il n'existe pas de projets CEJ jeunes en rupture. Mettre en place plusieurs adaptations au parcours CEJ : une progressivité possible du volume d'activité requis de la part du jeune³⁶ ; une temporalité plus longue si cela est nécessaire ; un renforcement de l'accompagnement global en permettant qu'il soit assuré également par d'autres acteurs que la seule ML (par exemple dans le cadre d'un co-accompagnement avec la PJJ).

17. Informer sur les différents dispositifs et parcours pouvant accueillir les jeunes (ex : SMV, SMA, Epide, E2C, etc.). Travailler avec les réseaux représentant ces différents dispositifs sur les critères et modalités d'accès. Diffuser une information précise au réseau des missions locales et des acteurs de la justice. Au niveau local, favoriser les coopérations dans le cadre de groupes de travail.

18.1. Améliorer l'information sur les modalités d'accès des JSMJ aux dispositifs des conseils régionaux, en permettant la participation des Régions au pilotage régional et territorial de l'accord-cadre, et la meilleure connaissance par les référents territoriaux des conseils régionaux des besoins du public JSMJ.

18.2. Développer l'accès des JSMJ aux dispositifs de type « préparatoires » mis en place par les Régions, notamment via l'intégration d'une orientation particulière sur ce sujet dans les cahiers des charges régionaux de formation.