



## Synthèse

---



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 Lextraït, 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](http://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](http://www.orseu.com)

## 1. INTRODUCTION

### L'ACCORD-CADRE DE PARTENARIAT POUR L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES SOUS MAIN DE JUSTICE DE 16 A 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

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).**

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.

## 2. PILOTAGE DE L'ACCORD-CADRE ET DECLINAISONS TERRITORIALES : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 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'année 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

#### 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.**

des initiatives entreprises et de la réalité des interventions des CJML sur les territoires.

**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.

**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 évènements inter-régionaux** (rencontres annuelles) associant les différentes institutions en régions.

**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 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

#### 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 détention<sup>1</sup>. 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).

<sup>1</sup> 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 jeune<sup>2</sup>; 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.