

**Circulaire du 19 novembre 2012 relative à l'évaluation interne dans les établissements
et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse**
NOR : JUSF1240328C

La garde des sceaux, ministre de la justice,

à

Pour attribution

Mesdames et messieurs les directeurs interrégionaux

Pour information

Monsieur le directeur de l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse

Mesdames et messieurs les premiers présidents des cours d'appel

Mesdames et messieurs les procureurs généraux près lesdites cours

Messieurs les présidents des tribunaux supérieurs d'appel

*Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux supérieurs d'appel de Saint Pierre et Miquelon
et de Mamoudzou*

Mesdames et messieurs les présidents des tribunaux de grande instance

Mesdames et messieurs les procureurs de la République

Date d'application : immédiate

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

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

L'évaluation interne se définit comme une démarche continue de réflexion sur l'organisation et les pratiques professionnelles au sein de l'établissement ou service, dont l'objectif est « de porter une appréciation sur des procédures, références et pratiques identifiées et existantes au sein d'un service afin de concevoir des pistes de progrès dans le souci d'améliorer les pratiques et la qualité du service rendu »¹. L'évaluation vise à mesurer la pertinence des actions engagées au regard des besoins des populations accueillies².

Elle est menée par l'ensemble des professionnels sous la responsabilité du directeur de service. Les usagers sont consultés au cours de la démarche. Elle associe les partenaires et recueille l'avis des juridictions.

La présente circulaire complète la circulaire NORJUSF1224960C du 16 mai 2012 relative à l'organisation de l'audit qualité et de l'évaluation interne à la direction de protection judiciaire de la jeunesse.

Elle précise le rôle et la place des directeurs de service, en articulation avec les responsables d'unité éducative, tout au long du processus de l'évaluation interne. Elle a pour but de conforter le management des premiers échelons hiérarchiques auprès des professionnels, à tous les stades de la conduite de la démarche (phase de préparation, phase de mise en œuvre, suivi du plan d'amélioration).

Elle indique la méthode à mettre en œuvre pour poursuivre la démarche d'évaluation interne conduite dans les établissements et services du secteur public de la PJJ. Elle précise également les modalités d'accompagnement de la démarche par les directions interrégionales et territoriales. Les fiches techniques qui figurent en annexe développent des points évoqués mais non détaillés dans le corps de la circulaire.

Enfin, il y a lieu de rappeler que l'évaluation externe, menée par un organisme extérieur, est étroitement

¹ Guide de l'évaluation interne des Établissements et services, II-B contexte de l'évaluation interne, DPJJ/SDK/juin 2009.

² Cette notion renvoie au terme d'usagers codifié dans le CASF. Pour les établissements et services de la PJJ, il s'agit des mineurs confiés par décision judiciaire et des détenteurs de l'autorité parentale.

subordonnée à la réalisation de l'évaluation interne.

Les liens entre évaluation interne et évaluation externe sont précisés dans le décret n° 2007-975 du 15 mai 2007 fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux.

«Les champs des évaluations interne et externe doivent être les mêmes, afin d'assurer la complémentarité des analyses portées sur un même établissement ou service. Les évaluations successives, internes et externes, doivent permettre d'apprécier les évolutions et les effets des mesures prises pour l'amélioration continue du service rendu³. » De plus, « L'évaluation externe examinera les modalités de mise en œuvre de la démarche de l'évaluation interne et ses résultats : 1° apprécier les priorités et les modalités de mise en œuvre de la démarche de l'évaluation interne ; 2° apprécier la communication et la diffusion des propositions d'amélioration résultant de l'évaluation interne et la manière dont les acteurs ont été impliqués ; 3° analyser la mise en œuvre des mesures d'amélioration et l'échéancier retenu ; 4° identifier les modalités de suivi et de bilan périodique ; 5° apprécier la dynamique générale de la démarche d'amélioration continue de la qualité des prestations.⁴ »

La réalisation impérative de l'évaluation interne conditionne celle de l'évaluation externe ; par conséquent, la méthodologie mise en œuvre et les champs retenus pour l'évaluation interne seront définis avec attention. Le suivi de la démarche et l'analyse de l'évolution de la qualité du service rendu à l'utilisateur permettent d'évaluer la dynamique d'amélioration continue de la qualité impulsée par l'établissement ou le service.

1- L'évaluation interne dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux

1.1 Le cadre réglementaire

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

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

1.2 Les objectifs de l'évaluation interne

L'évaluation interne est une démarche continue de mesure de la valeur de l'action conduite par le service au regard des objectifs, indissociable du projet d'établissement ou de service dont elle alimente les évolutions et actualisations. L'objectif est de mettre en œuvre une dynamique continue d'amélioration de la prestation⁵.

L'évaluation interne doit enfin permettre d'identifier la prise en compte des droits, des besoins et des attentes des usagers et de vérifier que les préoccupations des personnels des établissements et services, leur organisation et leur fonctionnement garantissent ce principe.

³ Décret n°2007-975 du 15 mai 2007 du ministère de la santé et des solidarités fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux, article 2, chapitre 1^{er}, section 2.

⁴ Décret n°2007-975 du 15 mai 2007 du ministère de la santé et des solidarités fixant le contenu du cahier des charges pour l'évaluation des activités et de la qualité des prestations des établissements et services sociaux et médico-sociaux, article 2, chapitre 2, section 2.

⁵ Le terme « prestations », codifié dans le CASF, est générique pour l'ensemble des établissements et services sociaux et médico-sociaux tous secteurs confondus. Pour les établissements et services concourant à la protection judiciaire des mineurs, la prestation doit s'entendre comme l'action d'éducation conduite auprès des mineurs confiés par décision judiciaire.

1.3 Le champ de l'évaluation

L'évaluation interne analyse la mise en œuvre du projet d'établissement ou de service. Elle vérifie que l'organisation et le fonctionnement de l'établissement ou du service lui permettent de remplir ses missions au regard des pratiques et en référence à une éthique professionnelle. Les membres du service apprécient la qualité des prestations délivrées en évaluant leurs effets sur l'évolution de la situation des usagers bénéficiaires. Elle permet d'intégrer dans l'activité quotidienne le principe d'une interrogation permanente des pratiques et de la prestation offerte aux usagers : qualité de l'organisation, de l'action d'éducation conduite auprès des jeunes confiés, du travail partenarial local, des relations avec la juridiction.

Etroitement associée à l'élaboration et à la réactualisation du projet de service en référence au projet territorial, elle prend nécessairement en compte les orientations stratégiques nationales, le référentiel de la PJJ, les arrêtés portant cahiers des charges des unités et les recommandations de l'Anesm.

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

2.1 Un processus impulsé par le directeur de service

L'évaluation interne est un outil de pilotage et de conduite du changement pour le directeur de service, responsable de sa mise en œuvre au sein de son établissement ou service. Il détermine, en lien avec les responsables d'unité éducative, les thématiques qui feront l'objet d'une attention particulière lors de la programmation annuelle. Il est le garant de l'appropriation de la démarche par les professionnels qu'il dirige. Il prévoit, en lien avec les responsables d'unité éducative, les modalités de présentation, de réalisation et de mise en œuvre de l'évaluation. Il fixe un échéancier en prenant en compte les spécificités et les réalités locales. Les responsables d'unité éducative participent à l'animation de la démarche selon les modalités arrêtées, en concertation avec eux, par le directeur de service.

Le déroulement de la démarche d'évaluation interne est retracé dans le rapport annuel d'activité.

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

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

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

2.2 Une méthodologie participative

Le choix de la méthodologie est une étape primordiale pour la réussite de la démarche et son appropriation par l'ensemble des acteurs impliqués. La prise en compte de la nécessaire articulation entre le directeur de service et les responsables d'unité éducative est particulièrement importante pour déterminer la méthodologie afin que chacun prenne sa place dans la démarche.

Les modalités d'échange doivent soutenir les capacités d'expression de chacun, quelle que soit la place occupée⁶. Le directeur établit un échéancier de l'ensemble de la démarche, en lien avec les responsables d'unité éducative ; il le communique à toutes les personnes participant à l'évaluation interne ; il veille au respect des étapes incontournables. Cette démarche favorise l'intégration des personnels arrivant dans le service.

.../...

6 Pour les établissements faisant appel à des « collaborateurs exceptionnels » (famille d'accueil, foyer jeunes travailleurs...), ceux-ci peuvent être associés à la démarche et consultés lors de l'évaluation interne.

L'évaluation interne implique la participation des personnels et l'association des usagers⁷ et des partenaires :

- C'est une démarche participative qui associe l'ensemble des professionnels, y compris ceux assurant des fonctions administratives et techniques, fonctions supports à la prise en charge. Une vigilance sera apportée à la participation réelle de ces derniers. A ce titre, les modalités pratiques seront recherchées en vue de permettre cette implication : groupes de travail, plages horaires différenciées, synthèses des travaux en cours lors des réunions.

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

- Les usagers sont informés de l'obligation pour l'établissement ou service de procéder à l'évaluation interne de son fonctionnement et de leur consultation durant la démarche d'évaluation afin de recueillir leur avis.

Si la participation à l'évaluation interne ne s'impose pas aux usagers, en revanche les professionnels ont l'obligation de mettre en place les conditions et modalités de sa réalisation. Elle doit faire l'objet d'une information claire à destination des usagers, son exercice doit être encouragé et facilité. Par conséquent, si mettre en place les conditions permettant l'exercice de ce droit relève des bonnes pratiques professionnelles, la participation de l'utilisateur n'est pas exigible.

Les modalités de la participation des usagers figurent dans la recommandation de l'Anesm : « la mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du CASF », mars 2008.

L'utilisateur joue un rôle actif dans la construction et la mise en œuvre de son projet personnalisé. Il peut également être force de propositions concernant l'organisation de la structure, son offre de services, ses modes d'intervention. Les instances de concertation et autres modalités d'expression et de participation collective peuvent en être les relais. Elles doivent faciliter l'expression de ses observations et de ses propositions.

- Les partenaires sont également consultés, notamment sur le fonctionnement du service et les modalités de collaboration. L'Anesm préconise comme modalités pratiques de la mise en œuvre de l'évaluation interne une mobilisation des partenaires à plusieurs fins :

- Apprécier la façon dont l'établissement ou service s'inscrit dans son environnement direct, la cohérence de son projet par rapport aux besoins sociaux locaux et au regard du schéma de l'organisation sociale et médico-sociale ;
- Apprécier la façon dont l'établissement ou service et les professionnels, sous la conduite du directeur, développent des interactions avec leur environnement. Comment, notamment, sont mobilisées des ressources et compétences complémentaires utiles à la mise en œuvre du projet de service et à la prise en charge des personnes accueillies : comment sont formalisés et développés les réseaux ? Quelles sont les modalités du recours aux dispositifs « de droit commun » ? Il s'agit enfin d'envisager les procédures et stratégies qui permettent d'investir des partenariats finalisés et innovants.
- Apprécier l'ensemble des possibilités et formalités concrètement ouvertes aux usagers, leur permettant de connaître et de bénéficier des services environnants (services publics, tissu associatif, loisirs, accès à la culture, à la formation ou à une qualification...).

A ce titre, le directeur veille à associer tous les acteurs qui contribuent directement ou indirectement à l'exécution de la décision du magistrat. Leur avis est particulièrement utile s'agissant des relations, des modalités de collaboration, ainsi que des hypothèses d'amélioration.

- Les relations avec la juridiction. Si les magistrats ne sont pas directement impliqués dans le processus d'évaluation interne, leur avis est sollicité notamment sur les conditions de mise en œuvre des décisions judiciaires (respect des échéances, informations régulières quant au suivi de la mesure, présence aux audiences...). Il s'agit principalement des juges des enfants, des juges d'instruction et

⁷ Le terme *usagers*, utilisé dans le CASF pour les bénéficiaires des prestations délivrées par l'ensemble des ESSMS, désigne, pour les établissements et services de la PJJ, les mineurs confiés par décision judiciaire et les titulaires de l'autorité parentale (cf. note 2 page 2).

des substituts des mineurs du secteur du service, concernés par l'activité de l'établissement ou du service.

Leur sollicitation fera l'objet d'une concertation avec le juge coordonnateur.

2.3 Le rapport d'évaluation interne

Selon l'article D.312-203 du CASF « les résultats des évaluations internes sont communiquées à l'autorité ayant délivré l'autorisation (le préfet) tous les cinq ans ». Il appartient au directeur de service de rédiger ce rapport. Il retrace le déroulement de la démarche d'évaluation interne, les constats et les améliorations apportées ainsi que l'échéancier de celles à conduire dans l'avenir.

Le rapport se présente sous la forme d'une synthèse des évaluations internes, retracées chaque année dans le rapport d'activité, comme indiqué précédemment. Il est présenté par le directeur de service aux professionnels, pour la prise en compte de leurs remarques, avant son envoi au directeur territorial. Il fait également l'objet d'une information aux usagers et d'une présentation aux partenaires, selon des modalités arrêtées par le directeur de service.

Le directeur de service communique le rapport d'évaluation interne au directeur territorial qui le transmet à l'autorité qui a délivré l'autorisation de création, le préfet du département.

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

L'évaluation interne, contribuant à la connaissance du fonctionnement des établissements et services et des conditions d'exécution des décisions judiciaires, apporte aux directions territoriales et aux directions interrégionales des éléments utiles à la mise en œuvre des orientations nationales. Elle permet de déterminer des axes de travail et enrichit les éléments de la politique territoriale et interrégionale en lien avec le projet stratégique national.

A ce titre, il est important de soutenir cette démarche à tous les échelons en organisant son suivi selon des modalités à définir localement (comités de pilotage et de suivi, point sur la démarche par des instances déjà existantes, traitement lors des collèges de direction,...). Le soutien technique et méthodologique pourra s'appuyer sur les outils méthodologiques existants⁸.

3.1 Le soutien de proximité apporté par la direction territoriale

- En amont, la direction territoriale élabore, en concertation avec les directeurs de service, un plan d'appui dans la conduite de la démarche. Elle précise la méthodologie d'accompagnement retenue pour garantir et faciliter la mise en œuvre de la démarche : l'échéancier et les modalités de l'accompagnement, les instances de travail territoriales, l'interlocuteur référent du pilotage de la démarche, désigné par le directeur territorial.
- Afin d'en assurer le caractère permanent, la direction territoriale porte une attention particulière à l'avancée de la démarche qui sera retracée dans le rapport annuel d'activité des établissements et services. Elle établit, dans son propre rapport d'activité, un bilan de la conduite de cette action sur son territoire.
- A partir des rapports des directeurs d'établissements et services, elle produit une synthèse qu'elle transmet à la direction interrégionale. Cette synthèse nourrit l'état des lieux réalisé dans le cadre des démarches projets et, notamment, l'actualisation du projet territorial. Elle permet également de définir des axes de politiques d'animation territoriale et de travailler sur la complémentarité SP/SAH. Elle participe des relations de la direction territoriale avec le conseil général en y associant la (ou les) juridiction(s), notamment dans le domaine de la protection de l'enfance.

⁸ Mise en œuvre de l'évaluation interne dans les établissements et services visés à l'article L.312-1 du CASF, Anesm mars 2008 ;

Guide de l'évaluation interne des établissements et services, DPJJ/SDK, octobre 2009, en cours d'actualisation ;

Recommandations de bonnes pratiques professionnelles : conduites violentes dans les établissements accueillant des adolescents, Anesm, juillet 2008 ; la bientraitance, Anesm, juillet 2008 ;

Recommandation Anesm relative à l'évaluation interne dans le champ de la protection de l'enfance (en cours).

La direction territoriale suit la réalisation du plan d'amélioration dans chaque établissement ou service dans le but d'apporter aide et soutien si nécessaire.

3.2 La dynamique impulsée par la direction interrégionale

- En amont, la direction interrégionale impulse une dynamique d'évaluation, vérifie sa mise en œuvre et apporte un étayage technique et méthodologique aux directions territoriales. A ce titre, des modalités d'accompagnement et de suivi sont formalisées au niveau de chaque inter région. Il appartient à chacune d'entre elles de prévoir les modalités pertinentes au regard de la situation des territoires et des établissements et services de son ressort.
- Un point d'étape annuel est fait avec les directeurs territoriaux. Cette dynamique institutionnelle permet à l'ensemble des cadres des territoires de l'inter région de disposer d'une information générale sur la démarche, notamment quant à ses objectifs, son champ d'intervention et les conditions de sa mise en œuvre. Ce point d'étape est l'occasion de préciser le calendrier, la nature et les modalités du soutien méthodologique que la direction interrégionale a retenus ainsi que les suites qui seront données aux travaux engagés.
- A partir des synthèses qui lui sont adressées par les directions territoriales, la direction interrégionale réalise une synthèse qu'elle adresse à la DPJJ et qui a pour objet, notamment, de faire évoluer les contenus de la politique interrégionale et de soutenir l'application et la mise en œuvre des orientations nationales au plus près des besoins des établissements et services et des agents dans l'exercice de leurs missions.

Elle contribue à l'élaboration des politiques éducatives menées par le pôle des politiques éducatives et de l'audit.

De plus, cette synthèse pourra être complétée par les éléments concernant les évaluations internes contenues dans les rapports d'audits, lesquels font l'objet d'une exploitation lors des comités des suites.

3.3 L'apport de l'administration centrale

- La sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation, par l'intermédiaire du service d'audit central national, soutient la démarche par la diffusion de notes, documents de références, guides et fiches techniques traitant de la question de l'évaluation interne dans le champ de la protection de l'enfance. Elle participe également, à cette fin, aux travaux de l'Anesm. Les recommandations de l'agence en matière de pratiques professionnelles intègrent les outils techniques du référentiel de la PJJ.
- La sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation réalise une synthèse nationale à partir des productions de chaque direction interrégionale. Cette synthèse vise à présenter l'état d'avancement de la démarche, à relever les éventuelles difficultés et à faire des préconisations sur le pilotage par les différents échelons. Elle doit également permettre d'envisager des pistes de réflexion nationale dans le domaine de la mise en œuvre des missions de la PJJ et du contenu de ses orientations.

.../...

Sigles :

CASF : code de l'action sociale et des familles

ESSMS : établissements et services sociaux et médico-sociaux

DIR : direction interrégionale

DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

DT : direction territoriale ou directeur territorial

DS : directeur de service

DPEA : direction des politiques éducatives et de l'audit

RUE : responsable d'unité éducative

SACN : service de l'audit central national

SDK (ou SDMPJE) : sous direction des missions de protection judiciaire et d'éducation

Le directeur de la protection judiciaire,

Jean-Louis DAUMAS