

Campagne budgétaire

Protection judiciaire de la jeunesse

Secteur associatif habilité et conventionné

Circulaire de la DPJJ du 26 janvier 2009 relative à la campagne budgétaire 2009 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse : Maîtrise des dépenses – Taux d'évolution des dépenses pour les services à compétence exclusive Etat – Conventions de paiement au 12^e – Lieux de vie et d'accueil (LVA) – Protection jeunes majeurs (PJM) en hébergement et milieu ouvert – Professionnalisation des centres éducatifs renforcés (CER) – Mesure d'activité de jour (MAJ) – Mesure de réparation pénale – Gratifications des stagiaires

NOR : JUSF0850022C

Textes sources :

Code de l'action sociale et des familles, notamment l'article L. 314-1 et les articles R. 314-1 et suivants, les articles R. 314-201 et suivants, les articles R. 316-5 et suivants ;

Code de procédure pénale, notamment les articles L. 800 et R. 93 ;

Ordonnance n° 45-1845 du 18 août 1945 relative au remboursement aux institutions privées des frais d'entretien et d'éducation des mineurs délinquants ;

Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, notamment l'article 45 ;

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ;

Décret n° 88-42 du 14 janvier 1988 modifié relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services extérieurs de la protection judiciaire de la jeunesse ;

Décret n° 88-949 du 6 octobre 1988 modifié par le décret n° 2003-180 du 5 mars 2003, relatif à l'habilitation des personnes physiques, établissements, services ou organismes publics ou privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs ou l'exécution de mesures les concernant ;

Décret n° 2007-1853 du 26 décembre 2007 pris pour l'application de l'article 16 *ter* de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 et relatif à la mesure d'activité de jour ;

Arrêté du 1^{er} décembre 2005 relatif aux modes de tarification applicable aux prestations d'action éducative délivrées par les établissements et services concourant à la protection judiciaire de la jeunesse et sous compétence tarifaire exclusive du représentant de l'Etat dans le département ;

Arrêté du 2 septembre 2008 relatif aux instructions budgétaires et comptables applicables aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant de l'article R. 314-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'aux associations et fondations gestionnaires relevant de l'article R. 314-81 du même code ;

Arrêté du 12 novembre 2008 relatif aux instructions budgétaires et comptables applicables aux établissements et services privés sociaux et médico-sociaux relevant de l'article R. 314-1 du code de l'action sociale et des familles ainsi qu'aux associations et fondations gestionnaires relevant de l'article R. 314-81 du même code ;

Arrêté du 22 décembre 2008 relatif au plan comptable applicable aux établissements et services privés sociaux et médicosociaux relevant du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles ;

Circulaire DPJJ du 18 février 2008 parue au *BO* du ministère de la justice n° 2008-02 du 30 avril 2008 définissant les modalités de mise en œuvre et d'exécution par les services et établissements de la protection judiciaire de la jeunesse de la mesure d'activité de jour ;

Requête n° 293960 du 21 novembre 2008 du Conseil d'Etat sur les règles relatives au financement et à la tarification des lieux de vie et d'accueil.

Guide de la tarification, disponible sur l'intranet DPJJ rubrique guides et référentiels.

Une adresse électronique guidetarification.dpjj-sdpom@justice.gouv.fr est mise en place afin de répondre en direct aux interrogations et questionnements des agents en charge de la tarification sur le terrain.

La garde des sceaux, ministre de la justice à Mesdames et Messieurs les préfets ; Mesdames et Messieurs les directeurs interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse (pour attribution) et à Mesdames et Messieurs les premiers présidents de cour d'appel ; Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel ; Monsieur le directeur général de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse ; Mesdames et Messieurs les directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse (pour information).

I. – LES ORIENTATIONS NATIONALES

I.1. L'habilitation

Les établissements et services, tout comme les lieux de vie et d'accueil, qui assurent habituellement des prises en charge sous décision de justice doivent être titulaires d'une habilitation. Elle est délivrée par le préfet de département, après instruction du dossier par le directeur interrégional de la protection judiciaire de la jeunesse et sur avis du juge des enfants et du procureur de la République. Cette habilitation peut être délivrée aussi bien au titre de l'assistance éducative que de l'enfance délinquante.

Au-delà de cette procédure qui relève de son axe 3 en permettant aux juges de trouver les établissements les mieux adaptés aux mineurs qu'ils suivent, le projet stratégique national 2008-2011 de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et plus particulièrement son axe 2, par lequel est privilégié l'insertion des mineurs délinquants, doit être mis en œuvre en cohérence avec le contexte territorial en utilisant les leviers d'actions suivants :

- la mise en œuvre d'une politique d'habilitation dans le cadre pénal, qui a pour objectifs de :
 - améliorer la réponse à travers la qualité de la prise en charge et une intervention sans délai ;
 - garantir une offre diversifiée assurant la complémentarité entre les différents acteurs que sont le secteur public et le secteur associatif habilité sur un territoire afin d'améliorer la continuité et la fluidité de la prise en charge ;
 - rénover les méthodes de l'action éducative au bénéfice des mineurs les plus difficiles ;
- la tarification des services associatifs habilités est une procédure au cours de laquelle il convient de vérifier que les moyens attribués à une structure suffisent pour accomplir sa mission. Les bases légales actuelles sont le III de l'article L. 314-1 et des articles R. 314-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

D'une manière générale, il vous appartient de pratiquer une politique d'habilitation sélective. La capacité installée de chaque établissement doit correspondre aux besoins identifiés. Si tel n'est pas le cas, il vous appartient de l'ajuster.

I.2. Le contexte budgétaire

La maîtrise des crédits du secteur associatif habilité repose sur la fin des prises en charge des jeunes majeurs au civil. Les moyens consacrés au programme CEF sont en hausse, ceux relatifs aux autres types de prise en charge sont stabilisés ou légèrement en hausse.

Toute cette enveloppe a été répartie dans les budgets opérationnels de programme (BOP). Ces montants vous ont été notifiés dans les conventions BOP. Ils constituent des montants plafonds. Des ajustements seront prévus ultérieurement entre les BOP si la réalité des prises en charge s'avère supérieure aux dotations prévues.

La dotation 2009 en crédits de paiement des budgets opérationnels de programme (BOP) attribués à chaque direction interrégionale correspond au financement de :

- 11/12^{es} de la charge annuelle 2009 de l'activité prévisionnelle telle que validée en conférence de budgétisation ;
- 12/12^{es} pour les services d'investigation et orientation éducative conventionnés pour un paiement par 12^e en 2008 ou prévoyant de l'être en 2009 ;
- la prise en compte des reports de charges structurels (1/12^e de 2008 correspondant au mois de décembre 2008).

L'impératif comptable de recensement des dettes de l'Etat impose une comptabilisation exhaustive des engagements de l'Etat relatifs à un service fait, réalisé en 2008 (recensement Orchidée des charges à payer). J'appelle votre attention sur l'importance d'une transmission par les établissements associatifs habilités dans les meilleurs délais (et au plus tard fin janvier 2009) des factures se rattachant à l'exercice 2008.

Le suivi des engagements juridiques constitue également un levier d'action en faveur d'une meilleure maîtrise et d'une meilleure programmation des dépenses. Les établissements associatifs habilités doivent impérativement transmettre aux directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse, dès leur réception, les ordonnances des magistrats avec indication de la date de prise en charge effective ou prévisible.

Je vous demande de prendre toutes les dispositions utiles en ce sens en formalisant par écrit cette demande aux associations.

Cette mesure de bonne gestion deviendra un impératif à partir du 1^{er} janvier 2010. En effet les dépenses qui ne feront pas l'objet d'un engagement préalable dans la future application financière Chorus, c'est-à-dire lors de la prescription de la mesure ne pourront pas être mises en paiement sauf après une procédure de régularisation sans garanti de délai de traitement.

La procédure de tarification doit être conduite afin de programmer l'activité pour atteindre les objectifs du PSN déclinés dans le COM régional tout en respectant l'enveloppe financière du budget opérationnel de programme.

I.3. La commission des coûts et leurs fiabilisation

Dans un souci de meilleure lisibilité de votre programmation budgétaire 2009, il est impératif que vous fiabilisiez vos prévisions tant en termes d'activité que de coût. Pour l'année 2009, afin de suivre au plus près vos besoins, une programmation trimestrielle à partir des remontées mensuelles de vos prévisions va être mise en œuvre. Les modalités vous seront précisées par une note particulière.

Les fiches de recueil d'indicateurs de suivi budgétaire et d'informations (FRISBI) seront à transmettre à l'administration centrale (bureau de l'allocation des moyens) au plus tard le 30 juin 2009 pour les budgets exécutoires 2009.

Un nouveau fichier FRISBI par département va être transmis aux directions interrégionales pour tenir compte de la réorganisation territoriale début 2009.

Afin de permettre des comparaisons de coûts entre les établissements et services qui fournissent des prestations comparables, des indicateurs budgétaires construits à partir de leur activité ou de leurs moyens vont être définis conformément aux articles R. 314-28 à R. 314-33 du CASF. Le groupe de travail existant va être réuni pour les définir.

I.4. Le taux d'évolution des coûts

a) Pour les services dont la tarification relève de la compétence exclusive de l'Etat, le taux d'évolution globale des dépenses est fixé à 0 % au maximum hors groupe 2. Ce taux d'évolution des coûts lié à un contexte budgétaire contraint s'applique de la même façon au secteur public. Cette évolution nécessite d'optimiser les gains de productivité.

Afin de calibrer au mieux le prix de journée, un taux d'évolution prévisionnel vous est proposé sur la base des augmentations de la fonction publique. En 2007, la valeur du point de la fonction publique a augmenté au 1^{er} février de + 0,8 % et en 2008, il a augmenté au 1^{er} mars 2008 de + 0,5 % et au 1^{er} octobre de + 0,3 %. En 2009, la valeur du point de la fonction publique devrait augmenter au 1^{er} juillet de + 0,5 % et au 1^{er} octobre de + 0,3 %.

A titre indicatif, pour la convention collective de 1966, la valeur de point est de 3,67 € à compter du 1^{er} novembre 2007 (agrément de l'avenant 311 à la date du 10 août 2008 par la commission nationale d'agrément). Pour les budgets prévisionnels 2009, la valeur du point prévisionnelle pourrait être de 3,71 €.

A titre indicatif, pour la convention collective de 1951, la valeur de point est de 4,355 € à compter du 1^{er} avril 2008 (décision unilatérale du 10 juillet 2008 de la FEHAP agréé le 30 septembre 2008 lors de la commission nationale d'agrément). Pour les budgets prévisionnels 2009, la valeur du point prévisionnelle pourrait être de 4,382 €.

Ces taux directeurs sont applicables aux prix de revient des structures. Les demandes des structures présentant des dépassements par rapport à ces taux directeurs devront être détaillées, argumentées et soumises à votre validation expresse avec copie à l'administration centrale de votre décision.

b) Pour la tarification des établissements relevant d'une compétence conjointe (préfet et président du conseil général), ces éléments constitueront une base de discussion pour fixer un taux d'évolution conjoint des dépenses.

I.5. L'affectation du résultat

Aux termes de l'article R. 314-51 du CASF « l'affectation du résultat (...) est décidée par l'autorité de tarification. Celle-ci tient compte des circonstances qui expliquent le résultat ».

Les données IMAGES et les tableaux de bord mis en place dans chaque service déconcentré sont des outils qui doivent être utilisés pour suivre l'activité de façon régulière et permettre d'expliquer les résultats. Ce suivi doit également permettre d'ajuster les capacités des structures aux besoins afin d'éviter toute reprise de déficit qui ne serait justifiée que par une mauvaise programmation des besoins.

I.6. Application du principe de non-rétroactivité

Je vous demande de veiller à la bonne application de l'article R. 314-35 du CASF qui indique que dans le cas où la tarification n'a pas été fixée avant le 1^{er} janvier de l'exercice auquel elle se rapporte, les recettes de tarification de l'établissement ou du service continuent d'être liquidées et perçues dans les conditions applicables à l'exercice précédent.

II. – DISPOSITIONS PARTICULIÈRES

II.1. Conventions de paiement au 12^e

La contractualisation de conventions de paiement par 12^e sera poursuivie pour les services d'investigation et d'orientation éducative qui en feront la demande.

Pour 2009, seuls les services retenus dans le cadre de l'expérimentation de la mutualisation des services d'IOE et d'ES dans les régions Aquitaine, Bourgogne - Franche-Comté, Bretagne - Pays-de-la-Loire, Nord - Pas-de-Calais et Lorraine – Champagne-Ardenne, pourront élargir aux services d'enquête sociales, à leur demande et à titre expérimental, l'application d'une convention de paiement par 12^e.

II.2. Lieux de vie et d'accueil

Les articles R. 316-5 à R. 316-7 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des lieux de vie ont été annulés par le Conseil d'Etat le 21 novembre 2008.

Pour permettre la continuité des prises en charge dans ce type d'hébergement, je vous demande de mettre en place une convention individuelle de financement selon les principes énoncés ci-dessus. Une convention-type vous sera transmise dans les meilleurs délais. Cette dernière doit permettre d'allouer le montant d'une indemnité journalière qui doit répondre au mieux à la prise en charge basée sur l'étude de pièces justificatives fournies par le responsable de la structure.

Vous voudrez bien informer les responsables des lieux de vie relevant de votre compétence de cette procédure. J'attire votre attention sur le fait que cette procédure doit être initiée dès la réception de l'ordonnance de placement du jeune.

II.3. Convention de professionnalisation des centres éducatifs renforcés

Une nouvelle convention nationale a été signée le 18 avril 2008. Les modalités de mise en œuvre ont été précisées dans une note en date du 29 avril 2008 adressée aux directeurs régionaux.

Pour 2009, les crédits correspondant au temps de remplacement nécessaire sont réservés en centrale et délégués en tant que de besoin. Afin de suivre la procédure de financement de cette convention, un tableau mentionnant les CER vous a été envoyé pour recenser le nombre d'agent qui vont participer à cette formation.

La convention de professionnalisation des CER consiste pour la PJJ à financer du temps de remplacement des éducateurs en formation sur présentation des justificatifs.

II.4. Mesure de réparation pénale

Les travaux menés avec des associations ont permis de valider une nouvelle définition de la mesure de réparation pénale. Pour mettre en œuvre cette mesure rénovée, la norme des travailleurs sociaux passe de 108 à 90 mesures. Pour la fonction encadrement (1), un système modulable a été mis en place afin de déterminer le nombre d'ETP d'encadrement en fonction du nombre d'ETP éducatif (cf. tableau en annexe). Chaque service pourra si nécessaire utiliser des vacances de psychologue à hauteur de 30 heures par an pour un coût horaire maximum de 50 € (dans le cas d'un psychologue salarié de l'association et dans le cas d'une prestation externe entre 70 et 100 €).

Vous voudrez bien nous rendre compte au 30 avril 2009 de l'application de cette mesure.

La mise en œuvre de ces nouvelles modalités nécessite que le projet de service soit conforme aux prescriptions du référentiel mesure concernant la réparation pénale et qu'il soit validé par la DIR. Vous programmerez la mise en conformité de toutes les structures mettant en œuvre cette mesure à ces nouvelles modalités sur les trois années à venir.

II.5. Gratifications des stagiaires

Le décret n° 2008-96 du 31 janvier 2008 relatif à la gratification et au suivi des stages en entreprise a élargi le champ d'application des dispositions de la loi n° 2006-396 sur l'égalité des chances et notamment son article 9 aux stages effectués au sein d'une association, d'une entreprise publique ou d'un établissement public industriel et commercial.

En 2009, la prévision des dépenses de gratifications pour les stagiaires présentée dans les budgets prévisionnels des établissements et services associatifs habilités « à compétence exclusive Etat » devra rester contenue dans le taux d'évolution défini dans la présente circulaire.

(1) Dans le cadre du groupe de travail, il a été décidé que la notion d'encadrement inclut le temps de direction et de chef de service.

II.6. Jeunes majeurs

La réduction des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs placés sur le fondement du décret n° 75-96 sera accentuée et applicable sur les prises en charge en action éducative en milieu ouvert dans le respect des orientations énoncées dans le PSN 2008 - 2011 pour la PJJ.

A très court terme, les nouvelles prises en charges au civil devront être résiduelles, voire nulles.

II.7. Mesure d'activité de jour (MAJ)

La MAJ est une disposition introduite par l'article n° 59 (4°) de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

Pour 2009, le secteur public reste prioritairement concerné par la mise en œuvre et l'exécution de cette mesure. Vous veillerez à utiliser au mieux les moyens du secteur public que vous avez installés, le secteur associatif habilité pouvant apporter utilement son concours.

Des conventionnements peuvent être mis en place avec les établissements, services et personnes morales si les services du secteur public ne peuvent à eux seuls organiser l'exécution de cette mesure dans la limite des crédits alloués. La note du 11 juillet 2008 (0014/2008) de la DPJJ en donne les principes et finalités.

Pour la garde des sceaux, ministre de la justice :
Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse,
P.-P. CABOURDIN

ANNEXE I

NORME D'ENCADREMENT POUR LA RÉPARATION PÉNALE

NORME D'ENCADREMENT POUR MESURE DE RÉPARATION PÉNALE				
Nombre ETP éducatif	Calcul d'encadrement	Normes d'encadrement		Nombre de mesure
1	8 % + 3 % + 4 %	15 %	0,150	90
2	8 % + 7 % + 7 %	22 %	0,220	180
3	8 % + 7 % + 7 % + 7 %	29 %	0,290	270
4	8 % + 7 % + 7 % + 7 % + 7 %	36 %	0,360	360
5	8 % + 7 % + 7 % + 7 % + 7 % + 7 %	43 %	0,430	450
6	8 % + (6*7 %)	50 %	0,500	540
7	8 % + (7*7 %)	57 %	0,570	630
8	8 % + (8*7 %)	64 %	0,640	720
9	8 % + (9*7 %)	71 %	0,710	810
10	8 % + (10*7 %)	78 %	0,780	900
11	8 % + (11*7 %)	85 %	0,850	990
12	8 % + (12*7 %)	92 %	0,920	1080
13	8 % + (13*7 %)	99 %	0,990	1170
14	8 % + (14*7 %)	106 %	1,060	1260