

N° 96

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE – PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Jacques Gautier, Mme Jacqueline Gourault, M. Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 et 91 (annexe n° 16) (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE ACTIVITÉ CROISSANTE	8
A. UN CADRE COMPLEXE ET CHANGEANT	8
1. <i>Des règles évolutives</i>	8
2. <i>Des mesures diverses</i>	8
3. <i>De multiples acteurs</i>	9
4. <i>Un financement partagé entre l'Etat et les départements</i>	9
B. DES MESURES JUDICIAIRES PLUS NOMBREUSES	10
1. <i>L'activité pénale des juridictions</i>	10
2. <i>L'activité civile des juridictions</i>	11
3. <i>Les décisions de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs</i>	12
C. UNE PLUS GRANDE RÉACTIVITÉ DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	14
1. <i>La progression du nombre des jeunes suivis au pénal</i>	14
2. <i>Une population essentiellement masculine et adolescente</i>	15
3. <i>Une amélioration inégale des délais de prise en charge</i>	16
II. UNE MODERNISATION ENGAGÉE	19
A. UNE DIVERSIFICATION DES MODES DE PRISE EN CHARGE	19
1. <i>Les structures de placement</i>	19
2. <i>Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation</i>	23
3. <i>Les modes d'incarcération</i>	25
B. UNE RATIONALISATION DES MOYENS	29
1. <i>Une réorganisation des services de l'Etat</i>	29
2. <i>Une meilleure coordination des acteurs</i>	30
3. <i>Une maîtrise des coûts</i>	33
4. <i>Un recrutement visant à assurer aux mineurs pris en charge un encadrement adapté, tant dans le secteur public que dans le secteur associatif</i>	34
C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION	36
1. <i>La réalisation d'études et d'audits ponctuels</i>	37
2. <i>La mise en place d'instruments d'évaluation permanente</i>	37
3. <i>La nécessité d'un contrôle plus poussé du secteur associatif habilité</i>	38
III. UN BUDGET EN DÉCÉLÉRATION	39
A. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	39
1. <i>L'apurement de la dette de l'Etat à l'égard du secteur associatif habilité</i>	39
2. <i>Un secteur public victime de la fongibilité asymétrique des crédits</i>	40
B. UNE AUGMENTATION DES MOYENS PLUS FAIBLE QUE L'AN PASSÉ	40
1. <i>Une progression de 6,44 % des autorisations d'engagement et de 1,6 % des crédits de paiement</i>	40
2. <i>La création de cent emplois</i>	41
C. QUATRE PRIORITÉS	42
1. <i>Lutter contre la récidive des mineurs en intensifiant les activités éducatives</i>	42
2. <i>Disposer d'un hébergement collectif adapté</i>	43
3. <i>Rénover la formation des personnels de la PJJ</i>	43
4. <i>Poursuivre la maîtrise des dépenses du secteur associatif</i>	43
ANNEXE	45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, le 13 novembre 2007, la commission des lois du Sénat, réunie le 21 novembre 2007 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a examiné sur le rapport pour avis de M. Nicolas Alfonsi les crédits du **programme « protection judiciaire de la jeunesse »** (PJJ) au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2008**.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a tout d'abord retracé l'évolution de l'activité des services et associations chargés de la protection judiciaire de la jeunesse, en rappelant que plus des trois quarts des jeunes étaient suivis au civil et en se félicitant de la réduction des délais séparant la notification des décisions judiciaires de leur exécution. Il a toutefois relevé que ces progrès demeuraient perfectibles, notamment pour les mesures en milieu ouvert, et qu'il fallait également tenir compte des délais de rédaction et de notification des décisions judiciaires imputables aux greffes des tribunaux de grande instance.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a ensuite évoqué les efforts entrepris depuis plusieurs années pour moderniser la protection judiciaire de la jeunesse, consistant à diversifier les modes de prise en charge, à rationaliser les moyens et à développer les contrôles. Il a notamment relevé l'augmentation des taux d'occupation des structures de placement du secteur public, salué l'ouverture en 2007 des quatre premiers établissements pénitentiaires pour mineurs et insisté sur la nécessité de développer la coopération entre les services et associations chargés de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi qu'avec d'autres services de l'Etat (forces de sécurité et éducation nationale notamment) et le corps médical, notamment pour renforcer la prise en charge psychiatrique des mineurs.

Enfin, **M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis**, a présenté les moyens budgétaires alloués à la protection judiciaire de la jeunesse, en observant qu'en 2008, les crédits de paiement progresseraient de 1,6 %, pour atteindre 809 millions d'euros, et cent emplois supplémentaires seraient créés pour permettre essentiellement l'ouverture de trois nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs et de dix centres éducatifs fermés. Il a indiqué que, conformément aux souhaits exprimés par la commission en 2005 et 2006, la dette de l'Etat à l'égard du secteur associatif habilité était en passe d'être apurée, grâce à des dotations complémentaires et à la poursuite de la réduction des dépenses d'hébergement des jeunes majeurs.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « justice ».

Mesdames, Messieurs,

Si la nomenclature du projet de loi de finances pour 2008 a été sensiblement modifiée pour tenir compte de la composition et des attributions des membres du gouvernement, après les élections législatives de juin 2007, celle de la mission « justice » est restée inchangée.

Elle comprend toujours cinq programmes respectivement intitulés : « justice judiciaire », « administration pénitentiaire », « protection judiciaire de la jeunesse », « accès au droit et à la justice », « conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

Les crédits alloués à cette mission sont en forte progression (+4,6 %), pour atteindre un montant de 7,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 6,5 milliards d'euros en crédits de paiement. Toutefois, ils connaissent une évolution contrastée selon les programmes.

Après avoir connu une augmentation de 8,6 % de loi de finances initiale à loi de finances initiale en 2007, les crédits de paiement alloués à la protection judiciaire de la jeunesse connaissent ainsi le même taux de croissance que l'ensemble des dépenses de l'Etat (+1,6 %), pour atteindre 809 millions d'euros. Ils représentent 12,4 % de l'ensemble des crédits de la mission « justice », contre 12,8 % dans la loi de finances initiale pour 2007.

Les moyens supplémentaires seront consacrés, pour l'essentiel, à l'ouverture d'établissements pénitentiaires pour mineurs et de centres éducatifs fermés destinés à prendre en charge des mineurs délinquants, conformément aux priorités énoncées par le Premier ministre, M. François Fillon, lors de sa déclaration de politique générale devant les assemblées. Contrairement à ceux des missions « sécurité » et « défense », ils n'ont pas vocation à s'inscrire dans une nouvelle loi de programmation pour la justice, faisant suite à celle du 9 septembre 2002.

Après retracé l'évolution de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse et évoqué les réformes engagées pour la moderniser, votre rapporteur présentera de manière plus détaillée les moyens qui lui sont alloués pour répondre à l'ensemble de ses missions.

I. UNE ACTIVITÉ CROISSANTE

L'activité des services et associations chargés de la protection judiciaire de la jeunesse est tributaire des mesures prises par les juridictions des mineurs. Elles s'inscrivent dans un cadre complexe et changeant.

A. UN CADRE COMPLEXE ET CHANGEANT

1. Des règles évolutives

La protection judiciaire de la jeunesse s'inscrit dans un cadre tracé par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'**enfance délinquante**, les articles 375 et suivants du code civil relatifs à l'**assistance éducative au profit des mineurs en danger** et le décret n° 75-96 du 18 février 1975 relatif à la **prise en charge des jeunes majeurs**.

Ce cadre a connu de **multiples évolutions**. Ainsi, l'ordonnance du 2 février 1945 a-t-elle été récemment modifiée par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et la loi 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Les articles 375 et suivants du code civil ont quant à eux été dernièrement modifiés par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

2. Des mesures diverses

Les mesures susceptibles d'être ordonnées par l'autorité judiciaire n'ont cessé de se diversifier. Elles peuvent être classées en trois grandes catégories, au civil comme au pénal :

– les **mesures d'investigation** permettent au juge des enfants, avec un degré d'approfondissement graduel, de mieux cerner la personnalité, le parcours et l'environnement du jeune qui lui est présenté ;

– les **mesures dites de « milieu ouvert »** permettent de maintenir le mineur dans son milieu habituel de vie ;

– les **mesures de placement** permettent au contraire d'éloigner le mineur de son lieu de vie habituel et d'assurer une prise en charge plus intensive.

Récemment, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a créé une mesure éducative d'activité de jour reposant sur l'insertion professionnelle ou scolaire en milieu ouvert, afin de donner un cadre juridique aux actions que mène d'ores et déjà la protection judiciaire de la jeunesse, et instauré une nouvelle possibilité d'exécution de peine aménagée en centre éducatif fermé dans le cadre du placement à l'extérieur. Elle a également étendu les possibilités de placement sous contrôle judiciaire des mineurs de 13 à 16 ans.

3. De multiples acteurs

La mise en œuvre des mesures judiciaires repose sur de nombreux acteurs : services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de l'**Etat** (« secteur public »), services des **conseils généraux** (services de l'aide sociale à l'enfance), **associations** bénéficiant du double agrément de l'Etat et des conseils généraux (« secteur associatif habilité »).

Au mois de juillet 2007, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse comprenait **339 services opérationnels relevant directement du ministère de la justice, répartis en 636 unités éducatives**. On comptait autant de services d'aide sociale à l'enfance qu'il y a de départements (100). Enfin, le secteur associatif habilité était constitué de 1.367 établissements gérés par **523 associations**.

4. Un financement partagé entre l'Etat et les départements

Le financement des **mesures judiciaires** est partagé entre l'Etat et les départements, selon des modalités définies par la loi n° 2002-2 du 21 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale :

– la prise en charge des **mineurs délinquants** est exclusivement financée par l'**Etat**, que les mesures soient confiées à ses services ou à des associations ;

– la prise en charge des **mineurs en danger** est financée par l'**Etat** pour les mesures confiées à ses services ainsi que les mesures d'investigation et d'orientation éducative et les enquêtes sociales réalisées par le secteur associatif, et par les **départements** pour les autres mesures confiées aux associations et celles exécutées par les services de l'aide sociale à l'enfance ;

– la prise en charge des **jeunes majeurs** est intégralement financée par l'**Etat**, que les mesures soient confiées à ses services ou à des associations.

B. DES MESURES JUDICIAIRES PLUS NOMBREUSES

L'activité civile des juridictions des mineurs (330.000 mesures prises en 2006) est bien plus importante que leur activité pénale (un peu moins de 175.000 affaires traitées). Depuis 2005, elles sont invitées par le ministère de la justice à étudier avec soin les demandes de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs, afin d'éviter une aggravation des charges de l'Etat.

1. L'activité pénale des juridictions

3,7 millions de faits criminels ou délictueux mettant en cause 1,1 million de personnes ont été recensés par le ministère de l'intérieur en 2006. 201.000 mineurs étaient impliqués. Si leur nombre a augmenté de 4,3 %, leur part est restée stable (18,33 % contre 18,15 % en 2005).

En 2006, **174.333 affaires mettant en cause au moins un mineur ont été traitées par les parquets**. 148.592, soit 85,1 %, pouvaient donner lieu à des poursuites¹. 18.983 ont été classées pour inopportunité des poursuites. Le **taux de réponse pénale** s'est ainsi élevé à **87,2 %**, pour un taux global (majeurs et mineurs compris) de 80,4 %. Il était de 85,5 % en 2005.

69.318 procédures alternatives aux poursuites ont été mises en œuvre, permettant de traiter 46,6 % des affaires dites « poursuivables » : 7.834 réparations (+ 9 %) ; 1.645 médiations (- 38 %) ; 678 injonctions thérapeutiques (- 13 %) ; 2.341 plaignants désintéressés (+ 15 %) ; 3.083 régularisations (+ 30 %) ; 48.518 rappels à la loi (+ 11 %).

60.291 poursuites ont été engagées, concernant 85.596 mineurs délinquants soit 3,7% de plus qu'en 2005. La moitié avait entre 15 et 16 ans, cette proportion étant stable depuis plusieurs années. Un peu plus de 3.000 avaient 12 ans et moins.

30.614 mesures pré-sentencielles ont été prononcées à l'encontre de mineurs délinquants², soit 1,5 % de plus qu'en 2005 mais surtout 43 % de plus qu'en 2001 : 60 % étaient des mesures éducatives provisoires, 25 % des mesures d'investigation, 11,7 % des mesures de contrôle judiciaire et 3,1 % des mesures de détention provisoire.

Enfin, **74.973 mesures et sanctions définitives ont été prononcées, dont 5.809 décisions d'emprisonnement ferme.**

¹ Les autres ont été classées sans suite pour charges insuffisantes, absence d'infraction, motif juridique ou défaut d'élucidation.

² Plusieurs mesures peuvent être prononcées pour un même mineur dans une même affaire.

<i>Mineurs délinquants : activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants</i>	<i>2001</i>	<i>2006</i>	<i>Evolution/ à 2005</i>	<i>Evolution/ à 2001</i>
<i>Mineurs délinquants dont le juge des enfants a été saisi</i>	79.985	85.596	+3,7 %	+7,01 %
<i>Âgés de 12 ans et moins</i>	3.029	3.407	-1,8 %	+12,5 %
<i>Âgés de 13 et 14 ans</i>	16.273	16.738	+3,9 %	+2,8 %
<i>Âgés de 15 et 16 ans</i>	38.844	41.259	+ 4,1 %	+6,2 %
<i>Âgés de 17 ans</i>	21.839	23.738	+ 2,1 %	+8,6 %
<i>Mesures présentencielles prononcées</i>	21.396	30.614	+ 1,5 %	+43 %
<i>Enquêtes sociales, IOE, expertises</i>	5.666	7.729	- 0,3 %	+36,4 %
<i>Placements, liberté surveillée, réparations</i>	11.264	18.340	+ 3,8 %	+62,8 %
<i>Contrôles judiciaires</i>	3.289	3.597	- 1,1 %	+9,3 %
<i>Détentions provisoires</i>	1.177	948	- 15,5 %	-24,1 %
<i>Mineurs jugés</i>	66.457	75.322	+2,2 %	+13,3 %
<i>Mesures rejetant la poursuite</i>	8.131	8.930	+3,8 %	+9,8 %
<i>Mesures et sanctions définitives prises</i>	77.419	74.973	+1,3 %	-9,6 %
<i>Admonestations, remises à parents, dispenses de mesure ou de peine</i>	36.501	33.630	+2,8 %	-8,5 %
<i>Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation</i>	8.130	10.273	+6,6 %	+26,2 %
<i>Sanctions éducatives</i>	-	1.637	+23,6 %	-
<i>TIG, sursis TIG</i>	2.880	4.504	+11,5 %	+56,3 %
<i>Amendes fermes ou avec sursis</i>	7.262	4.838	-11,2 %	-50,1 %
<i>Emprisonnements avec sursis simple</i>	4.205	4.892	-5,7 %	+16 %
<i>Emprisonnements avec sursis et mise à l'épreuve</i>	10.136	9.390	-1,1 %	-7,9 %
<i>Emprisonnements fermes</i>	8.305	5.809	-6,4 %	-43 %

Source : Tableaux de bord des juridictions des mineurs

2. L'activité civile des juridictions

En matière civile, les juges des enfants ont été saisis en 2006 de **105.329 mineurs en danger**, soit une **baisse** de 5,7 %. 68.600 saisines émanaient du parquet, 11.500 des familles et 7.497 étaient des saisines d'office.

La situation de danger pour un mineur demandant un accompagnement qui dure souvent plusieurs années, **le nombre total des mineurs en danger suivis (217.678 fin 2006, soit +1,1 %)** est nettement supérieur au nombre de nouveaux mineurs suivis dans l'année.

Avec environ **330.000 mesures éducatives** prononcées en 2006, l'activité civile des juridictions des mineurs s'est encore accrue par rapport à 2005.

29,8 % des nouveaux mineurs suivis en assistance éducative avaient moins de sept ans et 61 % moins de treize ans.

<i>Mineurs en danger : activité des juges des enfants</i>	<i>2001</i>	<i>2006</i>	<i>Évolution/ 2005</i>	<i>Évolution/ 2001</i>
<i>Mineurs en danger dont les juges des enfants ont été saisis dans l'année</i>	<i>108.801</i>	<i>105.329</i>	<i>-5,7 %</i>	<i>-3,2 %</i>
<i>Âgés de 0 à 6 ans</i>	<i>31.787</i>	<i>31.403</i>	<i>-7,5 %</i>	<i>-1,2 %</i>
<i>Âgés de 7 à 12 ans</i>	<i>33.722</i>	<i>32.716</i>	<i>-4,6 %</i>	<i>-3,07 %</i>
<i>Âgés de 13 à 15 ans</i>	<i>26.111</i>	<i>25.320</i>	<i>-4,1 %</i>	<i>-3,1 %</i>
<i>Âgés de 16 à 17 ans</i>	<i>16.481</i>	<i>15.401</i>	<i>-6,9 %</i>	<i>-7 %</i>
<i>Mesures individuelles prononcées par les juges des enfants</i>	<i>293.010</i>	<i>329.412</i>	<i>+1,06 %</i>	<i>+12,4 %</i>
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>149.720</i>	<i>153.929</i>	<i>-1,3 %</i>	<i>+2,8 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>143.290</i>	<i>175.483</i>	<i>+3,2 %</i>	<i>+22,4 %</i>
<i>Dont mesures d'investigation</i>				
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>49.631</i>	<i>49.901</i>	<i>-3,1 %</i>	<i>+0,05 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>7.533</i>	<i>8.816</i>	<i>-9,1 %</i>	<i>+17 %</i>
<i>Dont décisions d'AEMO prononcées</i>				
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>60.480</i>	<i>64.217</i>	<i>-0,7 %</i>	<i>+6,1 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>64.990</i>	<i>79.196</i>	<i>+4,3 %</i>	<i>+21,8 %</i>
<i>Dont décisions de placement prononcées</i>				
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>39.609</i>	<i>39.811</i>	<i>+0,1 %</i>	<i>+0,05 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>70.767</i>	<i>87.471</i>	<i>+3,7 %</i>	<i>+23,6 %</i>

Source : Tableaux de bord des juridictions des mineurs

3. Les décisions de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs

Pour atténuer les effets de l'abaissement de l'âge de la majorité civile en 1974, le décret du 18 février 1975 a permis aux **jeunes âgés de 18 à 21 ans** et « *éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale* » de **demandeur eux-mêmes au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire**. Leur prise en charge est alors financée par l'Etat.

Ils ont également la possibilité, en vertu d'un décret n° 75-1118 du 2 décembre 1975 relatif à la protection sociale de l'enfance en danger, de **demandeur au département un placement approprié ou une action éducative**, en cas « *de graves difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant* ». Leur prise en charge est alors financée par le conseil général, qui détient une compétence de droit commun en matière d'aide sociale et de protection administrative de l'enfance depuis les lois de décentralisation¹, compétence réaffirmée par les lois n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et n° 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance s'agissant de la prise en charge des jeunes majeurs².

¹ Cf 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 et loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

² Article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles.

Ces deux décrets ne permettent pas d'établir une ligne de partage claire entre les hypothèses où une protection judiciaire s'avère nécessaire et celles où une protection administrative suffit. Dans les deux cas, la mesure de protection doit répondre à une difficulté d'insertion sociale et faire l'objet d'un accord du jeune.

Il revient donc au juge lorsqu'il est saisi d'apprécier, au vu de l'importance et de la nature des difficultés du jeune majeur, **s'il doit donner suite à la demande de protection judiciaire.** Dans l'affirmative il peut prescrire une ou plusieurs mesures parmi les suivantes : observation par un service de milieu ouvert ; action éducative en milieu ouvert ; maintien ou admission dans un établissement d'hébergement. Dans tous les cas, l'accord du jeune est nécessaire. La protection judiciaire peut être interrompue à tout moment soit à l'initiative du juge des enfants soit, de plein droit, à la demande du bénéficiaire. Elle s'interrompt à l'âge de 21 ans.

Or, s'agissant de la protection judiciaire, **les dépenses liées à l'hébergement des jeunes majeurs ont représenté 109 millions d'euros en 2004, soit près de 40 % de l'ensemble du financement par l'Etat des mesures confiées au secteur associatif, alors que les 2.500 jeunes majeurs pris en charge représentaient à peine 5 % des jeunes confiés à ce secteur.**

Dans un rapport spécial de juillet 2003 consacré à la protection judiciaire de la jeunesse, la **Cour des comptes** avait dénoncé cette situation¹ et appelé de ses vœux une modification du décret du 18 février 1975 pour prévoir une prise en charge judiciaire des jeunes majeurs qui étaient déjà suivis par les services de l'Etat lorsqu'ils étaient mineurs et une prise en charge administrative de ceux qu'ils n'avaient jamais suivis.

Cette recommandation a été reprise dans une **circulaire** adressée le 21 mars 2005 par le ministère de la justice aux directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse et aux chefs de cours d'appel. Il y est indiqué que la prise en charge judiciaire des jeunes majeurs doit être réservée à ceux qui nécessitent véritablement un accompagnement éducatif et étaient déjà suivis par les services de l'Etat pendant leur minorité, en mettant l'accent sur un accès rapide à l'autonomie, et que les autres doivent être réorientés vers les dispositifs de droit commun financés par les conseils généraux.

Les chefs de cour ont également été invités à sensibiliser les magistrats prescripteurs sur le caractère limitatif des crédits du secteur associatif habilité.

¹ Elle avait notamment constaté que « lorsque le mode de prise en charge financière par le département est moins généreux que celui des certaines mesures judiciaires financées par l'Etat, il peut arriver que les travailleurs sociaux incitent le jeune majeur à solliciter une décision de protection judiciaire. »

Enfin, des contacts ont été noués entre les directeurs départementaux et régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, les services des conseils généraux, parfois réticents vis-à-vis de cette prise en charge, et les associations, afin :

– d’une part, d’assurer la complémentarité du dispositif judiciaire avec les prises en charge administratives et les dispositifs d’action sociale de droit commun (comités locaux pour le logement autonome des jeunes, Fonds d’aide aux jeunes, dispositif CIVIS introduit par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) ;

– d’autre part, de mettre en place une tarification différenciée pour les mesures de placement des jeunes majeurs. Le prix de journée a ainsi été réduit de 110 euros à 70-90 euros par jour, contre 125 euros pour un mineur délinquant, dont les besoins de prise en charge et d’encadrement sont sans commune mesure.

Il ressort du tableau ci-dessous que les juges des enfants semblent avoir été sensibles aux arguments du ministère de la justice.

<i>Protection des jeunes majeurs</i>	<i>2001</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<i>Mesures prises par les juges des enfants</i>	<i>6.470</i>	<i>7.738</i>	<i>8.681</i>	<i>6.849</i>
<i>- mesures nouvelles</i>	<i>3.425</i>	<i>4.177</i>	<i>4.101</i>	<i>3.250</i>
<i>- mesures renouvelées</i>	<i>3.045</i>	<i>3.561</i>	<i>4.580</i>	<i>3.599</i>

Source : Tableaux de bord des juridictions des mineurs

C. UNE PLUS GRANDE RÉACTIVITÉ DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

1. La progression du nombre des jeunes suivis au pénal

En 2006, près de 335.000 jeunes ont été pris en charge au titre de la protection judiciaire, contre 275.000 au 31 décembre 2004 : 80.000 mineurs délinquants, 240.000 mineurs en danger, 7.700 jeunes majeurs protégés et 5.800 jeunes suivis à la fois au civil et au pénal.

Plus des trois quarts ont ainsi été suivis au civil.

103.000 ont fait l’objet d’une mesure d’investigation, 153.000 d’une mesure en milieu ouvert, 98.000 d’un placement et un peu moins de 3.000 d’un suivi éducatif en détention¹.

¹ *Le placement est très largement constitué de mineurs en danger dont la plupart sont pris en charge par les services de l’aide sociale à l’enfance des départements et leurs opérateurs, tandis que les mesures de milieu ouvert à l’égard des mineurs en danger sont très majoritairement confiées au secteur associatif directement, le secteur public de l’Etat et les services d’aide sociale à l’enfance intervenant de manière marginale.*

170.359 jeunes, soit un peu plus de la moitié, ont été suivis par les services de l'Etat, les autres par ceux des départements. Ce nombre est stable par rapport à 2005 (-1 %), la hausse des mineurs délinquants (+2 %) compensant la baisse des mineurs en danger (-4 %) et surtout celle des jeunes majeurs (-15 %).

SP + SAH	Jeunes suivis par les services de l'Etat en 2006 (évolution / 2005)			
	Ord. 45	art. 375	PJM	Tous
Investigation	33 098 (+3%)	70 204 (-4%)	55 (-58%)	102 423 (-2%)
Placement	6 166 (+6%)	1 595	4 073 (-21%)	11 336 (-7%)
MO	60 275 (+3%)	14 470	3 993 (-9%)	75 862 (+1%)
Ensemble	85 161 (+2 %)	83 383 (-4%)	7 700 (-15%)	170 359 (-1%)

Source : ministère de la justice.

62 % des mesures judiciaires faisant l'objet d'une prise en charge financière par l'Etat ont été confiées au secteur public et 38 % au secteur associatif habilité. Cette répartition reste stable au fil des ans.

En revanche, **la part des mineurs délinquants a connu une forte croissance au cours des dix dernières années**, passant de 24 % en 1996 à 49 % en 2006.

85 % d'entre eux ont été confiés au secteur public en 2006. Cette répartition avec le secteur associatif habilité reste stable depuis 2003, même si le nombre des mesures confiées à ce dernier a progressé de 72 % entre 2001 et 2006. **Les mesures pénales ont représenté 69 % de l'activité du secteur public et 6 % de celle du secteur associatif habilité.**

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs avait recommandé que le secteur public se consacre exclusivement à la prise en charge des mineurs au titre de l'ordonnance de 1945 et que le secteur associatif habilité s'investisse davantage au pénal¹. Elle a été entendue sur ce second point mais pas sur le premier.

2. Une population essentiellement masculine et adolescente

72 % des jeunes suivis par le secteur public et le secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse en 2006 **étaient des garçons** (64 % en 1996), cette proportion passant à 84 % en milieu ouvert où presque tous les jeunes sont délinquants.

¹ Rapport n° 340 (Sénat, 2001-2002) de M. Jean-Claude Carle au nom de la commission d'enquête sur la délinquance des mineurs présidée par M. Jean-Pierre Schosteck, page 185. <http://www.senat.fr/rap/r01-340-1/r01-340-1.html>

Répartition par sexe des jeunes suivis par les services de l'Etat en 2006

SP + SAH	G	F
Investigation	65%	35%
Placement	76%	24%
Milieu ouvert	84%	16%
Ensemble	72%	28%

Source : ministère de la justice.

27 % étaient âgés de **moins de treize ans** (26 % en 1996), **29 % de 13 à 16 ans** (38 % en 1996), **35 % de 16 à 18 ans** (30 % en 1996) et **9 % de 18 à 21 ans** (6 % en 1996).

Répartition par âge des jeunes suivis par les services de l'Etat en 2006

SP + SAH	< 10	10 - 13	13 - 16	16 - 18	18 - 21	21 et +
Investigation	27 %	14 %	27 %	28 %	3 %	0 %
Placement	0 %	0 %	17 %	40 %	37 %	4 %
Milieu ouvert	2 %	4 %	31 %	48 %	15 %	0 %
Ensemble	17 %	10 %	29 %	35 %	9 %	0 %

Source : ministère de la justice.

Les mesures d'investigation, préalable à tout dispositif de protection, touchent principalement les plus jeunes (41 % ont moins de 13 ans) alors que le placement hors du milieu familial concerne d'abord les plus âgés (77 % ont entre 16 et 21 ans).

3. Une amélioration inégale des délais de prise en charge

La **réduction des délais d'exécution des mesures judiciaires** constitue un objectif essentiel non seulement pour mettre fin à un trouble à l'ordre public ou à une situation de danger mais également pour marquer le lien entre la mesure et les faits qui l'ont justifiée.

Si des **progrès** ont été réalisés dans le secteur public¹, les résultats obtenus ne sont pas conformes aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2007 et demeurent **perfectibles**.

¹ Seul à être équipé du logiciel GAME. Le déploiement prochain du logiciel IMAGES en directions régionales permettra de disposer de données identiques en secteur associatif.

Délais moyens de prise en charge des mesures judiciaires par le secteur public

(nombre moyen de jours entre la date de la notification de la décision
et la prise en charge effective de la mesure par le service)

	2005		2006		Prévision actualisée pour 2007 (prévision initiale)	
	pénal	civil	pénal	civil	pénal	civil
Investigation	19,13	22,6	19,74	16,81	17 (12)	15 (12)
Placement	1,32	0,79	0,72	1,01	1 (1)	1 (1)
Milieu ouvert	24,35	16,60	23,64	15,69	19 (12)	14 (12)

Source : projet annuel de performance de la mission justice.

Le **nombre des mesures** en attente a régulièrement décru depuis 2000, alors que le nombre des mesures en cours augmentait de 22 %. Il a toutefois été indiqué à votre rapporteur, lors de son déplacement dans les Bouches-du-Rhône, qu'un grand nombre de mesures en milieu ouvert restaient en attente faute de moyens suffisants pour les mettre en œuvre. Malheureusement, bien d'autres départements se trouvent dans la même situation.

Secteur public	Mesures en attente			Mesures en cours			Mesures en attente / mesures en cours			Délai total de prise en charge		
	Année	MO	I	Total	MO	I	Total	MO	I	Total	MO	I
2000	2 795	531	3 326	34001	4420	38421	8%	12%	9%	ND	ND	ND
2002	2 060	556	2 616	36506	3667	40173	6%	15%	7%	44,40	10,40	51,53
2003	1 528	450	1 978	38032	5578	43610	4%	8%	5%	43,70	9,80	51,19
2006	1 239	196	1 435	43 492	5592	49084	4%	3%	3%	48,03	11,46	50,01

Source : ministère de la justice.

Enfin, les **délais séparant les décisions judiciaires de leur exécution** sont en réalité plus importants en raison des délais de rédaction et de notification de ces décisions par les greffes des tribunaux. Pour remédier aux retards imputables aux services judiciaires, le ministère de la justice a décidé, d'une part, de généraliser les bureaux d'exécution des peines pour les mineurs¹, d'autre part, de recruter des vacataires au cours du second semestre 2007².

¹ 10 BEX ont déjà été créés depuis le début de l'année 2007 à Arras, Cahors, Cambrai, Carcassonne, Dunkerque, Foix, La Roche-sur-Yon, Melun, Poitiers et Senlis. 60 nouvelles créations seraient à l'étude au sein des juridictions.

² Des crédits ont été débloqués en juin 2007 pour le recrutement de 500 vacataires au second semestre, qui ont été affectés dans plus d'une vingtaine de greffes de tribunaux pour enfants ou des BEX pour mineurs. Ces personnels supplémentaires doivent permettre de traiter le stock des jugements à notifier et de réduire sensiblement les délais globaux.

Secteur public	Délais de prise en charge des mesures pénales (en jours)								
	2004			2005			2006		
	Tribunal	PJJ	Total	Tribunal	PJJ	Total	Tribunal	PJJ	Total
Total investigation	2,12	4,49	6,61	2,43	5,90	8,34	2,51	4,66	7,17
Enquête sociale	6,76	18,17	24,93	7,86	11,86	19,72	8,73	10,22	18,95
IOE	9,49	23,81	33,30	9,42	23,15	32,58	9,34	23,55	32,89
RRSE	1,70	3,37	5,07	2,03	5,04	7,06	2,09	3,70	5,78
Total placement judiciaire	1,48	1,44	2,92	1,43	1,34	2,76	1,31	0,72	2,03
Hébergement collectif	1,14	0,80	1,94	1,10	0,58	1,68	1,06	0,59	1,64
Dont traditionnel	0,90	1,12	2,02	1,21	0,75	1,95	1,08	0,65	1,73
Dont CPI	1,50	0,28	1,78	0,90	0,29	1,19	0,99	0,46	1,45
Dont CER	1,28	1,78	3,07	1,98	0,63	2,62	2,00	1,20	3,20
Dont CEF	0,17	0,61	0,78	0,15	1,38	1,53	0,14	0,02	0,16
Hébergement individualisé	3,37	5,25	8,62	3,51	0,31	3,83	1,46	0,86	2,33
Placement familial	2,60	3,56	6,16	2,75	6,77	9,52	2,93	1,51	4,43
Total milieu ouvert	26,11	30,07	56,18	31,17	25,07	56,24	30,08	23,50	53,58
Mise sous protection judiciaire	41,08	25,12	66,20	48,54	23,95	72,49	57,66	16,43	74,09
Contrôle judiciaire	10,09	19,78	29,87	13,22	13,30	26,52	12,16	16,00	28,15
Liberté conditionnelle	2,38	1,69	4,08	7,26	2,41	9,67	4,23	1,38	5,62
Liberté surveillée	35,65	30,29	65,94	41,65	22,42	64,07	44,48	18,61	63,10
Liberté surveillée préjudicielle	10,49	28,83	39,33	11,70	28,26	39,97	12,26	27,86	40,12
Réparation	14,66	24,39	39,04	17,53	25,65	43,18	21,33	28,50	49,84
Sursis mise à l'épreuve	54,78	41,16	95,94	69,74	25,56	95,31	60,28	17,48	77,75
Suivi socio judiciaire	42,02	45,85	87,86	91,14	22,46	113,61	25,44	10,44	35,88
TIG	47,55	43,18	90,73	64,08	32,05	96,13	54,04	18,98	73,02
Sanctions éducatives	46,98	33,42	80,40	43,56	26,21	69,77	53,70	32,39	86,09
Total	14,09	17,18	31,27	16,78	15,34	32,12	16,12	13,85	29,97

Source : ministère de la justice.

Secteur public	Délais de prise en charge des mesures de mineurs en danger (en jours)								
	2004			2005			2006		
	Tribunal	PJJ	Total	Tribunal	PJJ	Total	Tribunal	PJJ	Total
Total investigation	4,84	12,47	17,30	6,86	12,76	19,62	7,51	11,04	18,55
Enquête sociale	8,62	16,09	24,71	11,96	17,56	29,51	12,90	11,37	24,28
IOE	9,89	23,81	33,70	12,79	24,56	37,35	14,96	18,76	33,72
RRSE	3,18	9,11	12,29	4,51	8,64	13,15	4,43	8,49	12,92
Total placement judiciaire	1,49	1,66	3,15	3,51	0,79	4,29	2,42	1,02	3,43
Total milieu ouvert	12,27	16,51	28,77	15,80	16,83	32,63	16,37	15,55	31,92
AEMO + Suivi jeune majeur	12,27	16,51	28,77	15,80	16,83	32,63	16,37	15,55	31,92
Total	6,92	13,09	20,01	9,49	13,44	22,93	10,05	11,98	22,03

Source : ministère de la justice.

II. UNE MODERNISATION ENGAGÉE

Depuis 2003, la protection judiciaire de la jeunesse a entrepris de se moderniser, en diversifiant les modes de prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs, en rationalisant ses moyens et en développant les contrôles.

A. UNE DIVERSIFICATION DES MODES DE PRISE EN CHARGE

Les structures de prise en charge des mineurs n'ont cessé de se diversifier, afin de permettre la construction d'un véritable « parcours éducatif ».

Alors que la plupart étaient dépourvues de toute base légale ou même réglementaire, un décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse est venu combler cette lacune.

Il importe aujourd'hui de veiller à la bonne articulation de ces structures, tant sur le plan géographique que sur le plan fonctionnel.

1. Les structures de placement

Aux foyers d'action éducative (FAE), qui prennent en charge de façon permanente et le plus souvent longue les mineurs placés, ont été ajoutés les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat et les centres éducatifs fermés.

Pour le secteur public, le décret précité du 6 novembre 2007 ne distingue plus que deux catégories d'établissements : le centre éducatif fermé, qui regroupe les structures éponymes, et l'établissement de placement éducatif, qui regroupe toutes les autres structures.

- *Les foyers d'action éducative*

Les **foyers d'action éducative** constituent la formule généraliste du placement judiciaire. Ils peuvent accueillir, pour des projets de moyen ou long terme, aussi bien des mineurs délinquants, des mineurs en danger que des jeunes majeurs. En juillet 2007, 75 étaient gérés par le secteur public et 282 par le secteur associatif habilité, sous l'appellation de « foyer éducatif ».

Lors de son déplacement dans les Bouches-du-Rhône, le 8 novembre dernier, votre rapporteur a visité le **foyer d'action éducative d'Aix-en-Provence**, qui présente la particularité d'être implanté sur le même site qu'un centre d'action éducative, chargé de l'organisation d'activités de jour.

Le foyer d'action éducative d'Aix-en-Provence

Le foyer a une capacité d'accueil de 12 jeunes, garçons et filles, âgés de 16 à 21 ans dans cinq chambres individuelles avec sanitaires communs et sept chambres autonomes équipés de sanitaires. Deux places sont réservées à l'accueil d'urgence pour l'alternative à l'incarcération.

Les décisions de placement émanent des tribunaux de grande instance d'Aix-en-Provence, Tarascon et Marseille.

L'équipe comprend un directeur, huit éducateurs dont trois sous contrat, un agent administratif, un psychologue (0,5 équivalent temps plein travaillé), trois agents techniques d'éducation, des ouvriers professionnels de cuisine (1,7 équivalent temps plein travaillé).

En 2006-2007, le foyer a accueilli 34 jeunes, dont 24 garçons ; 26 avaient été placés au pénal, dont 3 dans le cadre d'un aménagement de peine, et 8 au civil.

En 2002, la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs avait insisté sur la nécessité de développer les activités d'insertion professionnelle afin que les foyers ne se résument pas à des dortoirs.

Votre rapporteur a pu apprécier le dynamisme et les efforts déployés en ce sens par les éducateurs mais aussi par certains jeunes du foyer d'Aix-en-Provence, et leur découragement devant le manque de place en centre de formation des apprentis (CFA), le statut d'apprenti et les avantages fiscaux qui s'y attachent constituant en effet l'un des éléments de la décision d'embauche des employeurs potentiels.

A titre d'exemple, l'un de ces jeunes avait réussi à convaincre un entrepreneur travaillant dans le domaine de la climatisation de l'embaucher mais ce projet n'a pu aboutir faute de place en CFA.

- *Les unités d'hébergement diversifié*

Des unités d'hébergement diversifié permettent d'apporter d'autres réponses (famille d'accueil, studio, foyer de jeunes travailleurs, etc.), notamment quand l'hébergement de type collectif n'est pas adapté lorsque le jeune approche de sa majorité civile et souhaite acquérir davantage d'autonomie. En juillet 2007, il y en avait 40 dans le secteur public et 100 dans le secteur associatif habilité.

- *Les centres éducatifs renforcés*

Les **centres éducatifs renforcés** (CER), créés dès 1996, ont pour mission de créer une rupture (de trois à six mois) dans les conditions de vie de mineurs très fortement ancrés dans la délinquance, et d'assurer leur prise en charge intensive avec un encadrement éducatif permanent¹. Ils fonctionnent en principe par sessions (deux ou trois par an).

¹ Les capacités d'accueil sont de 5 à 8 mineurs pour chaque CER, avec un encadrement de 8 personnes pour le secteur public et de 10 à 11 pour le secteur associatif habilité.

En septembre 2007, 66 CER dont 5 publics étaient en service. En 2006, le **coût** à la journée était en moyenne de **441 euros** par mineur **dans le secteur associatif** et de **766 euros dans le secteur public**, cette différence s'expliquant notamment par les taux d'occupation plus faibles dans les CER publics (60 % contre 83 % dans le secteur associatif). En 2006, 1.110 jeunes ont été pris en charge dans le secteur associatif et 71 dans le secteur public.

Lors de son déplacement dans les Bouches-du-Rhône le 8 novembre dernier, votre rapporteur a rencontré, à **Grans**, les responsables du **CER « le cirque »** géré par l'association L'escale Provence, deux de leurs partenaires circassiens et deux jeunes placés.

Le centre éducatif renforcé de Grans

Ce centre est le **seul CER situé dans le ressort de la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse**, ce qui oblige les magistrats à placer un grand nombre de mineurs délinquants dans des centres situés dans d'autres régions.

Créé par un arrêté du 4 août 2006, il n'a fait l'objet d'un arrêté d'habilitation qu'en février 2007. Il peut recevoir 8 garçons et filles âgés de 15 à 18 ans, 2 places étant réservées à l'accueil d'urgence.

S'appuyant sur une expérience déjà menée dans l'Essonne par son créateur, M. Hubert Charbonnier, il présente plusieurs particularités : les jeunes peuvent être accueillis à tout moment, et non dans le cadre de sessions, ils ne font pas l'objet d'une prise en charge collective dans un établissement unique, mais sont placés par groupes de deux, accompagnés d'un encadrant, dans des cirques familiaux dont ils partagent la vie itinérante et rude.

Sous contrat de stage non rémunéré, ils ont pour principales activités le montage et le démontage du chapiteau et l'alimentation des animaux ; parfois, certains participent également au spectacle.

Des entretiens menés par votre rapporteur, il ressort que le placement dans ce CER présente l'intérêt de créer des séjours de rupture pour des mineurs violents, au cours desquels ils sont contraints de travailler durement. De fait, ils ressortent fortement marqués par cette expérience. La principale difficulté rencontrée par les responsables du centre tient au recrutement des éducateurs, astreints aux mêmes conditions de vie que les mineurs. La plupart d'entre eux ne sont donc pas diplômés.

Dès lors, il est primordial, pour les juges des enfants et les services de la protection judiciaire de la jeunesse, de bien préparer la transition entre le séjour en centre éducatif renforcé et les mesures suivantes. L'un des jeunes rencontrés par votre rapporteur au foyer d'action éducative d'Aix-en-Provence venait ainsi d'achever un séjour au sein de ce centre éducatif renforcé.

- *Les centres de placement immédiat*

Les **centres de placement immédiat** (CPI) prennent en charge depuis 1999 les mineurs de 13 à 18 ans pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats de la jeunesse, avec priorité donnée aux mineurs délinquants. Ils doivent les évaluer et les orienter dans un délai de un à trois mois en vue d'élaborer des solutions éducatives sur un plus long terme. Cette évaluation concerne la santé, les aspects psychologiques, les acquis scolaires ou professionnels, l'observation du comportement, la connaissance du contexte familial et des relations sociales.

On compte 47 CPI (entre 10 et 12 places, pour 17 équivalents temps plein travaillés), dont 4 sous la responsabilité du secteur associatif habilité. En 2006, **1.267 jeunes ont été pris en charge**. Le taux d'occupation des centres du secteur public, tout en restant perfectible, est en nette augmentation (62 % en 2006, contre 36,1 % en 2003). Dans le secteur associatif habilité, il est de 77 %. Dès lors, le coût d'une journée de placement dans un centre du secteur public diminue : il était de **550 euros** par mineur en 2006 contre 657 euros en 2005. Le coût moyen d'une journée dans un centre associatif était d'environ **339 euros** en 2006.

- *Les centres éducatifs fermés*

Derniers en date, les **centres éducatifs fermés** (CEF) ont été créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

Ils peuvent chacun accueillir entre 10 et 12 mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire, condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, ou dans le cadre de la libération conditionnelle. La plupart des jeunes sont accueillis dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et y restent après leur condamnation avec sursis avec mise à l'épreuve. La loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance y a ajouté le placement à l'extérieur, modalité d'exécution aménagée des peines d'emprisonnement ferme inférieures à douze mois, particulièrement adaptée aux mineurs.

Ces jeunes font l'objet de mesures de surveillance strictes assorties d'un suivi éducatif et pédagogique renforcé (24 à 27 agents assurent une prise en charge continue 24h sur 24h, tout au long de l'année). Les infractions qu'ils commettent sont sanctionnées et peuvent conduire à leur incarcération.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoyait la création de 600 places dans 60 centres éducatifs fermés, dont 10 en secteur public et 50 en secteur associatif habilité. Au 1^{er} août 2007, on comptait **31 CEF, dont 7 publics**, disposant d'une capacité de **326 places** et accueillant 235 mineurs. Au total, **1.113 jeunes** avaient été accueillis dans ces structures, concourant ainsi à la baisse significative du nombre de mineurs incarcérés. En 2007, un nouveau centre a ouvert au mois d'octobre (à la Guadeloupe) et un autre devrait ouvrir en décembre. Dix centres supplémentaires doivent être

créés en 2008 avec une capacité de 478 places. En 2009, 47 centres devraient être ouverts, dont 37 gérés par le secteur associatif et 10 par le secteur public, pour un total de 512 places disponibles. Le prix prévisionnel de journée pour 2008 est évalué à 580 euros par mineur et par jour dans les structures du secteur associatif et à **616 euros** pour le secteur public, le taux moyen d'occupation étant de 75 % en 2007.

- *Les autres structures du secteur associatif habilité*

Le secteur associatif habilité gère d'autres structures de placement :

- les **maisons d'enfants à caractère social** (275 en juillet 2007) accueillent des enfants dont les familles se trouvent momentanément en difficulté ou ne peuvent assumer durablement leur éducation, pour des séjours allant de quelques mois à la majorité ;

- les **centres de placement familial** (57 en juillet 2007) présentent la particularité de salarier des assistantes maternelles au domicile desquelles les jeunes sont pris en charge ;

- les **centres scolaires et professionnels** (82 en juillet 2007) assurent en internat l'accueil des adolescents en grande difficulté et dispensent une formation scolaire ou professionnelle. Ils peuvent également accueillir à la journée des jeunes issus d'autres institutions ou adressés dans le cadre d'une mesure éducative en milieu ouvert ;

- les **lieux de vie et d'accueil** (78 en juillet 2007) ont chacun une capacité de 3 à 7 places.

2. Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation

Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation sont elles aussi diverses.

- *Les structures du secteur public*

Pour le **secteur public**, le décret précité du 6 novembre 2007 distingue désormais : les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert, les services éducatifs auprès des tribunaux, les services territoriaux éducatifs d'insertion et les services éducatifs en établissements pénitentiaires pour mineurs. Au mois de juillet 2007, on recensait :

- 220 **centres d'action éducative** (198) ou **centres d'action éducatives et d'insertion** (22) chargés d'une fonction d'investigation en vue d'apporter une aide à la décision du magistrat, de la prise en charge éducative des mineurs maintenus dans leur famille, de la mise en œuvre des mesures de réparation prononcées à l'égard des mineurs délinquants, ainsi que de la coordination de la participation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse aux politiques publiques territoriales de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance ;

– 9 **services éducatifs auprès du tribunal** (SEAT) chargés par les magistrats de recueillir des renseignements socio-éducatifs sur les mineurs et leur famille avant une décision civile ou pénale, d'assurer l'accueil et l'orientation des mineurs et de leur famille qui se présentent au tribunal pour enfants, de suivre les mineurs détenus et d'exercer des mesures éducatives et des peines. En l'absence de SEAT, ces missions sont remplies par les CAE¹ ;

– 6 **services éducatifs en établissements pénitentiaires pour mineurs** chargés du suivi individualisé des mineurs détenus par un accompagnement dans sa vie quotidienne en détention et la préparation de son projet de sortie.

Le CEAT d'Aix-en-Provence

Le 8 novembre dernier, votre rapporteur s'est rendu au **CEAT d'Aix-en-Provence**. Ce centre comprend :

– une **unité éducative auprès du tribunal**, composée d'un chef de service, de trois éducateurs, d'une adjointe administrative et d'un psychologue. 980 mineurs ont été rencontrés en 2006 ;

– une **unité éducative d'activité de jour**, composée d'un chef de service éducatif, d'un éducateur chargé de classe, d'un professeur technique de restauration, d'un professeur technique de cuisine stagiaire, d'un professeur technique d'horticulture, d'un ouvrier professionnel faisant fonction de professeur technique spécialisé dans les métiers du bâtiment et le carénage des bateaux. Elle bénéficiait également du concours occasionnel d'un psychologue, d'un photographe, d'un sculpteur, d'une infirmière psychiatrique et d'une infirmière. 51 jeunes ont été pris en charge 2006 ;

– deux **unités éducatives de milieu ouvert**, respectivement implantées à Aix-en-Provence² et à Salon-de-Provence³, qui ont suivi au total 270 mineurs en 2006 ;

– une **unité chargée du suivi des mineurs incarcérés à la maison d'arrêt de Luynes**, composée d'un chef de service éducatif, d'éducateurs (3,8 ETP) et accompagnée par un psychologue. 240 mineurs ont été rencontrés en 2006.

• *Les structures du secteur associatif habilité*

Au mois de juillet 2007, les 404 structures du secteur associatif habilité étaient les suivantes :

– les **services d'action éducative en milieu ouvert** (168), chargés de la mise en œuvre des mesures d'action éducative de milieu ouvert au profit de mineurs et de jeunes majeurs (activité civile) et des mesures de réparation pénale ;

¹ Depuis mai 2001, les SEAT ne peuvent être créés que dans les juridictions comportant au moins sept juges des enfants.

² L'équipe de l'unité comprend : un chef de service éducatif, une adjointe administrative (0,4 ETP), des éducateurs (3,5 ETP), une assistante sociale (0,8 ETP), un psychologue (0,8 ETP). Elle bénéficie du concours d'un psychiatre.

³ L'équipe de l'unité comprend : un chef de service éducatif, une adjointe administrative (0,4 ETP), trois éducateurs, une assistante sociale, un psychologue contractuel (0,5 ETP). Elle bénéficie du concours d'un psychiatre.

– les **services d’investigation et d’orientation éducative** (100), chargés de la mise en œuvre des mesures d’investigation et d’orientation éducative (IOE) ;

– les **services d’enquêtes sociales** (91).

– les **services de réparation pénale** (45), chargés de certaines mesures de réparation.

3. Les modes d’incarcération

Au 1^{er} janvier 2007, 729 mineurs étaient incarcérés, représentant 1,2 % des détenus, soit approximativement le même nombre qu’en 2006, 2004 et 2000, intermédiaire entre les maxima (2003 : 808 mineurs) et minima (2001 et 2005 : 620 mineurs environ). **90 avaient moins de seize ans.**

La part des mineurs en **détention provisoire** est en **diminution** (64 % en 2007, contre 80 % des mineurs incarcérés en 2000).

Au cours de l’année 2006, 3.350 mineurs ont été incarcérés (3,9 % de l’ensemble des mises sous écrou) et 2.782 libérés (3,2 % de l’ensemble des libérations).

La majorité des mineurs incarcérés faisait l’objet d’une **procédure correctionnelle** (87 %). Pour 12 % d’entre eux la procédure était de nature criminelle¹.

Nature de l’infraction commise par les mineurs condamnés

Stock au 1^{er} jour de chaque année

infraction	2006	en %	2007	en %
Vol simple	45	19%	50	19%
Vol qualifié	20	8%	47	18%
Autres atteintes aux biens	13	5%	11	4%
Crime de sang	4	2%	6	2%
Violences volontaires	80	33%	84	31%
Infraction à la législation sur les stupéfiants	11	5%	7	3%
Viol, agression et atteinte sexuelles	31	13%	21	8%
Autres	39	16%	42	16%
Ensemble	243	100%	268	100%

Source : ministère de la justice.

¹ Le 1 % restant se répartit entre les procédures de nature indéterminée au moment de l’écrou, les contraintes judiciaires et les procédures extraditionnelles.

Depuis 1999, **les peines très courtes** (moins d'un mois) **comme les peines les plus longues** (supérieures à un an) **ont sensiblement diminué**, tandis que les peines de un à six mois ont fortement augmenté.

Peines terminées par tranche de durée	1999	2002	2006
Moins de 1 mois	47 %	41 %	42 %
1 à 6 mois	41 %	46 %	51 %
6 mois à 1 an	7 %	8 %	6 %
Plus d'un an	5 %	5 %	1 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : ministère de la justice.

En 2002, **la commission d'enquête du Sénat dénonçait la situation des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, notamment leur absence d'étanchéité avec les zones occupées¹ par les majeurs et leur vétusté, et préconisait la création d'établissements pénitentiaires spécifiques.** Elle a été partiellement entendue.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ) a prévu la création de **sept établissements pénitentiaires pour mineurs** dotés d'une capacité d'accueil de 420 mineurs : placés sous la responsabilité de l'administration pénitentiaire, bénéficiant de l'intervention permanente de la protection judiciaire de la jeunesse, ces établissements sont conçus pour placer l'éducatif au cœur de la prise en charge des mineurs détenus en s'appuyant sur un encadrement renforcé.

Quatre d'entre eux ont ouvert leurs portes en 2007 : à Lavour, dans le Tarn (juin) ; à Meyzieu, dans le Rhône (juin) ; à Quiévrechain, dans le Nord (septembre) ; à Marseille, dans les Bouches-du-Rhône (novembre).

Les trois autres doivent être mis en service en 2008 : à Orvault, en Loire-Atlantique (février 2008) ; à Porcheville, dans les Yvelines (février 2008) et à Meaux-Chauconin, en Seine-et-Marne (septembre 2008).

Chaque établissement pour mineur comprend sept unités d'hébergement pouvant accueillir 60 mineurs (une unité « arrivants » de six places, une unité « filles » de quatre places, cinq unités « garçons » de dix places chacune), un quartier disciplinaire, un plateau sportif complet, une unité médicale, un secteur scolaire, et une zone socioculturelle (salles d'activités, bibliothèque, salle de spectacle). Les bâtiments forment le mur d'enceinte. Il n'y a pas de miradors. La forte présence du personnel constitue un des éléments essentiels de la sécurité pénitentiaire.

¹ Les Règles Pénitentiaires Européennes (RPE), adoptées par la France en janvier 2006, posent le principe d'une séparation stricte entre les adultes et les mineurs détenus.

Près de **150 agents** travaillent sur des rythmes diversifiés pour assurer une prise en charge régulière des mineurs 7 jours sur 7, sur une amplitude horaire de 14 heures. La surveillance de nuit incombe à l'administration pénitentiaire : 76 personnels pénitentiaires dont 70 de surveillance, 43 agents de la protection judiciaire de la jeunesse dont 36 éducateurs, 4 à 6 enseignants encadrés par un directeur pédagogique, une équipe médicale à hauteur de 5 équivalents temps plein, auxquels s'ajoutent des animateurs intervenant ponctuellement pour telle ou telle activité.

Dans tous les établissements, les fonctions logistiques de restauration, de nettoyage, de maintenance, et d'hôtellerie sont déléguées à un prestataire privé, la société SIGES.

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, le **prix de journée** par mineur et par jour serait de **264 euros**, à comparer avec le prix de journée d'un adulte dans un établissement pénitentiaire à gestion publique qui est de 77,30 euros.

Le fonctionnement des établissements pénitentiaires pour mineurs se caractérise par une individualisation de la prise en charge et un travail pluridisciplinaire.

La journée de détention s'étend de 7h30 à 21h30. Chaque mineur détenu se voit proposer un emploi du temps personnalisé, comprenant des heures d'enseignement général et technique à raison d'une vingtaine par semaine, ainsi que des heures d'activités socio-culturelles et sportives, réparties tout au long de la semaine, y compris les samedis et dimanches. Si l'hébergement de nuit est toujours individuel, sauf avis médical contraire, les repas sont pris en commun, les temps de récréation (promenade, activités ludiques...) se font ensemble au sein de l'unité de vie.

L'équipe pluridisciplinaire inclut réglementairement le chef d'établissement, un personnel de surveillance, un représentant de la protection judiciaire de la jeunesse et un représentant de l'éducation nationale. Elle se réunit au moins une fois par semaine pour partager les informations et coordonner les actions de prise en charge des mineurs. Chaque unité de vie qui compte dix mineurs au maximum, est animée par un binôme composé d'un surveillant et d'un éducateur, référents assurant le lien avec l'équipe pédagogique et les parents.

Au mois de juin 2007, les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse affectés aux établissements pénitentiaires pour mineurs ont manifesté pour exprimer des revendications indemnitaires, sans pour autant nuire à la qualité de prise en charge des mineurs.

Le 15 novembre 2007, votre rapporteur a visité l'**établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur**, en compagnie de notre collègue M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire.

L'établissement pénitentiaire pour mineurs de Lavour

Le 15 novembre 2007, **25 mineurs étaient présents**, dont une jeune fille de treize ans. La plupart avaient environ 17 ans et avaient déjà été placés dans un centre éducatif fermé. Ils n'avaient jamais été plus de 32. Les prévenus et les condamnés y étaient mélangés au motif qu'ils sont soumis au même régime de détention, la seule différence tenant aux possibilités d'aménagement de peine par définition réservées aux condamnés. La moitié d'entre eux ne recevaient pas de visite de leurs proches. La durée moyenne d'incarcération était de trois mois.

Ces 25 mineurs étaient **encadrés par une équipe d'une centaine de personnes**, dont 30 éducateurs et 50 surveillants (dont 9 femmes). Votre rapporteur a pu constater non seulement l'excellente entente régnant entre des agents appartenant à deux mondes que l'on disait opposés mais aussi leur grande motivation. Plusieurs surveillants ont souligné la spécificité, l'intérêt et la dureté de leur travail, par rapport aux tâches qui leur étaient dévolues dans les autres établissements pénitentiaires (en raison des amplitudes horaires et de l'accompagnement quasi-permanent de mineurs en difficultés). Ils ont exprimé le souhait que cette spécificité soit reconnue.

Il est bien évidemment trop tôt pour dresser un bilan. La directrice de l'établissement, Mme Nadège Grille a toutefois indiqué que la première des tâches consistait à inculquer à ces mineurs les bases élémentaires de la vie en société : se lever le matin, faire preuve d'hygiène, respecter les autres... Observant que la plupart, même les moins de 16 ans, étaient déscolarisés depuis longtemps et parfois analphabètes, elle s'est félicitée de la rapidité de leurs progrès scolaires malgré la brièveté de leur incarcération. De fait, vos rapporteurs ont rencontré un jeune de 17 ans qui a déclaré avoir appris à lire et écrire en trois mois, alors qu'il ne savait lire et écrire que son prénom et son nom à son arrivée. La directrice de l'établissement s'est en revanche désolée d'avoir déjà vu revenir sept jeunes et de devoir fréquemment utiliser le quartier disciplinaire.

Le programme d'ouverture des établissements pénitentiaires pour mineurs s'accompagne de la fermeture corrélative et progressive de 27 quartiers mineurs, dont 6 partiellement, correspondant au total à 430 places, et de la rénovation des quartiers maintenus.

Votre rapporteur se félicite notamment de la fermeture du quartier pour mineurs des prisons de Lyon, que la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs avait jugé « *plus digne d'un roman de Charles Dickens que de la France du vingt-et-unième siècle* ».

A la fin de l'année 2006, le programme de rénovation des quartiers pour mineurs, engagé en 2003, avait permis de créer 411 places aux normes et d'en remettre 347 à niveau.

La capacité totale d'accueil des mineurs délinquants est actuellement de 1.176 places dont 860 aux normes, sur 66 établissements pénitentiaires.

B. UNE RATIONALISATION DES MOYENS

1. Une réorganisation des services de l'Etat

- *L'organisation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse*

La commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs, en juin 2002, et la Cour des comptes, dans son rapport particulier de juillet 2003, avaient souligné la fragilité de la **capacité de gestion et de contrôle de l'administration centrale de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse** et préconisé son renforcement.

A la suite de ces recommandations, une sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été créée en 2003 et deux arrêtés du 10 août 2006 ont notamment créé un bureau chargé des relations entre l'ensemble des acteurs de la PJJ et unifié les structures de gestion financière des secteurs public et privé.

La Cour des comptes avait également noté que le maillage du territoire –15 directions régionales et 100 directions départementales– était peu compatible avec les moyens disponibles, contestant l'utilité de maintenir dans tous les départements une direction de plein exercice.

Lors de son audition devant votre commission des lois, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a annoncé que l'**organisation territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse** serait réformée en janvier 2008 pour faire coïncider ses périmètres régionaux, ainsi que ceux de l'administration pénitentiaire, avec les ressorts des cours d'appel et mobiliser davantage d'agents sur le terrain.

- *L'implantation des structures*

L'**implantation des structures** s'est rarement faite au regard des besoins judiciaires, de l'existence d'autres équipements de protection judiciaire de la jeunesse, publics ou privés, ou dans une logique d'articulation fonctionnelle entre les nouveaux dispositifs et les autres structures de prise en charge, que ce soit en placement, en suivi en milieu ouvert, en activités de jour. Trop souvent les décisions ont été prises en fonction plus de contextes politiques locaux que des besoins des bassins territoriaux de délinquance. Les capacités d'accueil tant du secteur public que du secteur associatif doivent désormais évoluer au regard des besoins constatés.

Afin d'assurer un véritable parcours éducatif cohérent, adapté et individualisé, et non des séquences successives, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse tente dorénavant de diversifier les réponses en mutualisant les moyens tant du secteur public que du secteur associatif et en organisant la complémentarité et la cohérence de leurs prestations.

Pour ce faire, une **carte des emplois** permettant une répartition géographique des emplois budgétaires en faisant apparaître des disparités entre régions, départements ou services de taille comparable a été mise en place au niveau de chaque direction régionale. Depuis 2007, elle fixe, domaine par domaine, un effectif cible exprimé en équivalent temps plein travaillé.

2. Une meilleure coordination des acteurs

L'amélioration de la prise en charge des mineurs et des jeunes majeurs exige de renforcer la coordination des acteurs et des partenaires de la protection judiciaire de la jeunesse.

- *La coordination entre les services chargés de la mise en œuvre des mesures judiciaires*

Tout d'abord, **des progrès peuvent être accomplis pour assurer une meilleure articulation des services de l'Etat entre eux, avec le secteur associatif habilité et avec les services des conseils généraux.**

Lors de son déplacement à Aix-en-Provence le 8 novembre dernier, votre rapporteur a ainsi constaté avec étonnement que le directeur et les éducateurs du foyer d'action éducative déploraient amèrement le manque de places disponibles dans les centres de formation d'apprentis pour les mineurs dont ils avaient la charge, tandis que celui du centre d'action éducative, pourtant implanté sur le même site, se félicitait à l'inverse d'avoir réussi à obtenir un grand nombre de places dans ces structures.

Pour harmoniser les pratiques, un **référentiel par type de mesure** (investigation, éducation, probation et peines, sanctions éducatives et aménagement des peines) a été mis en place 2005 et a été complété par des recommandations de bonnes pratiques professionnelles, un répertoire des métiers et un répertoire des compétences.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose dorénavant, avec le logiciel GAME (Gestion Automatisée des Mesures Educatives) 2000, d'un outil performant pour évaluer l'activité du secteur public. En outre, le logiciel Images de suivi administratif et financier des mesures éducatives confiées au secteur associatif habilité et financées par l'Etat a été déployé début 2005 en directions régionales. Il permettra le recensement annuel de l'activité du secteur associatif avec une précision identique à celle du secteur public.

En revanche, les données concernant les mesures de placement et de milieu ouvert des mineurs en danger, dont la charge financière incombe aux départements, et qui composent plus de la moitié de l'activité associative,

proviennent exclusivement du recensement annuel opéré par le ministère des affaires sociales auprès de chaque conseil général. A terme, l'accord des conseils généraux pour la transmission de ces informations par les associations sera recherché.

Pour assurer la complémentarité des services de l'Etat, des services des départements et des associations habilitées, une expérience avait été conduite dans une trentaine de départements en 2002 mais interrompue en 2004. Reprise en 2006, elle consiste en la création de groupes de travail réunissant des représentants de ces trois catégories d'acteurs.

- *Le développement des partenariats*

Ensuite, **les partenariats avec d'autres services de l'Etat, notamment ceux de la police, de la gendarmerie et de l'éducation nationale, ainsi qu'avec les médecins, notamment les psychiatres, doivent être renforcés.**

En application de la loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance, un décret n° 2007-1126 du 23 juillet 2007 relatif au **conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance** et au plan départemental de prévention de la délinquance a rénové le cadre de concertation sur les priorités de la lutte contre l'insécurité et de la prévention de la délinquance dans la commune, en plaçant les maires au cœur du dispositif.

Depuis juin 2004, les services déconcentrés de la PJJ sont impliqués dans le nouveau « plan pilote 25 quartiers » et travaillent donc en synergie avec les forces de sécurité sur la prévention de la délinquance dans les quartiers sensibles concernés.

S'agissant du **partenariat avec l'éducation nationale**, il repose encore dans une large mesure sur les **classes et ateliers relais**, dont le directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse, M. Bernard Lecogne, a souligné tout l'intérêt lors du déplacement de votre rapporteur à Aix-en-Provence.

Ces dispositifs ont accueilli 6.000 élèves au cours de l'année 2006-2007. Malheureusement, les moyens qui y sont consacrés par le ministère de l'éducation nationale et le ministère de la justice déclinent.

Moyens consacrés aux dispositifs relais

	Année scolaire 2004 - 2005	Année scolaire 2005 - 2006	Année scolaire 2006 - 2007
Nombre de dispositifs relais	330	369	379
ETP de personnels éducatifs du secteur public de la PJJ	91	84	75

Source : ministère de la justice.

Par ailleurs, lors de son déplacement à **Lavaur**, votre rapporteur a pu apprécier l'implication des personnels de l'éducation nationale dans la prise en charge des jeunes détenus au sein de l'établissement pénitentiaire pour mineurs et constater l'un de leurs premiers résultats¹.

En revanche, il a pu également constater que les rythmes scolaires n'étaient pas adaptés aux modalités de prise en charge des mineurs, dont la durée moyenne de détention est de trois mois. Ainsi, les jeunes qui ont été incarcérés peu après l'ouverture de l'établissement, au mois de juin 2007, n'ont pratiquement pas pu bénéficier de cours de professeurs de l'éducation nationale en raison des vacances scolaires d'été.

Enfin, la prise en charge des troubles psychiques que présentent nombre de mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse doit être améliorée.

Une enquête réalisée par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en 2005 a mis en exergue la faiblesse des articulations entre secteurs éducatif et psychiatrique et l'insuffisance des moyens disponibles (manque de places dans les services de soins, manque de psychiatres dans les services psychiatriques ou dans les services de la PJJ).

A la suite de cette enquête, le ministère de la justice a créé une mission d'appui nationale chargée d'étudier de façon plus approfondie les articulations entre PJJ et psychiatrie dans quelques départements : l'Ille-et-Vilaine, la Côte d'Or, la Seine-Saint-Denis, les Bouches-du-Rhône, et le Doubs.

Lors de son audition devant votre commission, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a annoncé la **création en 2008 de cinq centres éducatifs fermés à dimension pédo-psychiatrique afin d'assurer une prise en charge plus spécifique des mineurs atteints de troubles mentaux**. Il devrait s'agir des centres de Savigny-sur-Orge (Essonne), de Valence (Drôme), de Moissannes (Haute-Vienne), de Saint-Venant (Pas-de-Calais) et de La Jubaudière (Maine-et-Loire).

L'équipe thérapeutique traditionnelle des centres éducatifs fermés est composée d'un psychologue et d'un infirmier. La prise en charge renforcée dans les cinq centres concernés par l'expérimentation consistera dans le recrutement de praticiens supplémentaires, dans une limite maximale de cinq équivalents temps pleins travaillés pour chacune des structures, soit un psychiatre, un psychologue et trois infirmiers. Compte tenu de l'importante pénurie de médecins psychiatres dans notre pays, la mise en œuvre de cette expérimentation pourrait cependant rencontrer quelques difficultés.

¹ Cf p. 28.

3. Une maîtrise des coûts

L'harmonisation des taux d'encadrement et des coûts unitaires entre les services ayant une activité comparable, ainsi que développement de l'analyse des coûts dans le secteur public et une meilleure utilisation dans le secteur associatif du levier de la tarification constituent également des pistes de réflexion.

L'un des objectifs de performance désormais assignés à la protection judiciaire de la jeunesse consiste à optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels (du point de vue du contribuable).

S'agissant du **coût**, il n'est actuellement pas possible de distinguer le coût des différentes mesures de milieu ouvert et d'investigation dans le secteur public, les structures étant compétentes pour les deux.

Cependant, il apparaît que les montants unitaires par journée ou par mesure du secteur public sont plus élevés que ceux observés dans le secteur associatif. Plusieurs explications peuvent être avancées :

– du fait de règles de recrutement et d'affectation moins souples, le secteur public doit faire face à un taux de vacance important sur les postes offerts dans les structures de placement ou sur les postes de psychologues ainsi qu'à un turnover élevé, qui peuvent induire des baisses temporaires du nombre de jeunes accueillis, et donc une majoration du coût unitaire de prise en charge ;

– les frais de siège (c'est-à-dire les charges imputables aux fonctions d'administration et de gestion dans les directions régionales et départementales) sont supérieurs dans le secteur public en raison des impératifs de couverture territoriale impartis par la mission de service public ;

– la spécialisation du secteur public sur les mineurs délinquants et sur l'accueil d'urgence implique un taux d'encadrement plus élevé ;

– la durée des mesures dans le secteur associatif est 2,4 fois plus longue que dans le secteur public. Le turnover des mesures explique pour partie l'écart de taux d'occupation et augmente le coût unitaire par journée ;

– enfin, le secteur public souffre de l'inadaptation et de l'état dégradé de son patrimoine immobilier, qui nécessite des fermetures temporaires pour assurer des travaux lourds d'entretien et de remise aux normes, ce qui dégrade le ratio activité/capacité d'accueil.

Il convient donc d'augmenter le **taux moyen d'occupation** des équipes éducatives et des structures immobilières dans le secteur public.

La sous-utilisation durable d'une structure éducative peut signifier que cette structure ne correspond pas ou plus aux besoins locaux –il convient alors de procéder en lien avec les partenaires locaux à un redéploiement vers d'autres fonctions éducatives ou vers d'autres zones géographiques. Elle peut également résulter d'un déficit d'information ou de communication entre les services et les juridictions prescriptrices.

Des efforts importants ont été consentis par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et les années 2004 et 2005 ont marqué un premier redressement, malgré l'effort de remise à niveau des installations immobilières en matière d'hébergement. Les objectifs 2005 du secteur public sont tous (à l'exception des CER) dépassés, grâce au bilan individualisé de la situation des établissements d'hébergement ayant connu une sous-utilisation importante et durable. En outre, la LOLF a conduit à une prise en compte de la réalisation des objectifs de taux d'occupation pour les responsables départementaux et régionaux en termes de modulation budgétaire.

La **tarification** et le financement des prestations assurées par le secteur associatif ont été révisés par le décret du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui a permis un contrôle accru des associations. Le contrôle est renforcé au moment de l'examen *a posteriori* du compte administratif et implique désormais des compétences en matière d'analyse financière.

4. Un recrutement visant à assurer aux mineurs pris en charge un encadrement adapté, tant dans le secteur public que dans le secteur associatif

- *Des éducateurs plus expérimentés et mobiles dans le secteur public*

L'administration de la protection judiciaire de la jeunesse a diversifié les modes de recrutement des éducateurs afin de **privilégier la motivation pour le travail social** plutôt que les connaissances théoriques de candidats surdiplômés.

Le décret n° 2004-19 du 5 janvier 2004 a ouvert le concours externe sur épreuves, jusque-là réservé aux titulaires d'un diplôme de niveau III, aux candidats ayant obtenu la reconnaissance de leur expérience professionnelle dans le domaine éducatif, social, sportif ou culturel, et a créé le concours dit troisième voie ouvert aux candidats ayant exercé pendant au moins cinq ans dans le domaine éducatif, social, sportif ou culturel¹.

¹ La durée du stage (habituellement de deux ans) est réduite à un an pour les stagiaires de ces deux concours.

Les résultats des concours sur titre ont été jusqu'à présent décevants : aucune nomination pour 39 postes offerts en 2004, 23 nominations pour 23 postes offerts en 2005, 24 nominations pour 39 postes offerts en 2006, 22 nominations pour 42 postes offerts en 2007. **Il en a été de même des concours dits de la troisième voie** : 33 nominations pour 62 postes offerts en 2004, 24 nominations pour 36 postes offerts en 2005, 30 nominations pour 53 postes offerts en 2006, 38 nominations pour 77 postes offerts en 2007. Ils ont toutefois permis, entre 2004 et 2007, de recruter près de 25 % des éducateurs : 212 éducateurs sur un total de 857 sur la même période.

Le nouveau statut des directeurs de la PJJ (mai 2005) a étendu à ce corps la possibilité de recrutements dits de troisième voie¹. Les premiers concours organisés selon ces modalités se sont déroulés en décembre 2005 et tous les postes offerts ont été pourvus en 2006 (2) et 2007 (3). Le concours interne, jusqu'alors réservé aux seuls agents de la PJJ, est désormais ouvert à tous les agents des trois fonctions publiques.

La réforme du statut de la filière de direction a été mise en œuvre avec la publication de deux décrets, le 24 mai 2005, portant statut particulier du corps des directeurs des services de la protection judiciaire de la jeunesse et relatif aux statuts d'emploi des directeurs territoriaux et des directeurs fonctionnels de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle prévoit un allongement de la durée de formation (deux ans au lieu d'un an), afin de tenir compte des nouveaux impératifs de rigueur assignés à la protection judiciaire de la jeunesse.

Par ailleurs, les structures du secteur public rencontrent un certain nombre de difficultés liées à l'application des règles de la fonction publique.

Ainsi, certains CER, qui travaillent par sessions, peuvent voir leur fonctionnement paralysé en raison de la défection de personnels. En outre, le travail en hébergement collectif classique étant en crise depuis de nombreuses années, les agents plus chevronnés s'en détournent, ce qui fait peser sur de jeunes éducateurs encore inexpérimentés la prise en charge des mineurs les plus difficiles. Certaines régions connaissent également des difficultés pour pourvoir leurs postes.

Pour répondre à ces difficultés, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a reçu en décembre 2003 l'autorisation de recruter 800 **contractuels**, représentant 10 % de ses effectifs budgétaires, et dont la rémunération est gagée sur des emplois vacants de titulaires. Ils peuvent bénéficier de contrats de trois ans renouvelables, et occuper les postes vacants à l'issue des mobilités et des concours. Les nouvelles conditions d'accès au concours interne d'éducateurs (trois ans de services effectifs au lieu de cinq) leur permettent d'être candidats. En 2007, le plafond d'emplois de contractuels pour la protection judiciaire de la jeunesse a été porté de 950 à 1.150.

¹ A condition de justifier avoir exercé pendant au moins cinq ans au cours des dix années précédant des activités d'encadrement ou de responsabilité dans le domaine de l'action éducative, sociale ou socio-médicale.

La diversification des recrutements doit permettre de trouver une meilleure adéquation entre les profils recrutés et les prises en charge de publics multiples et difficiles, et suppose une individualisation plus poussée des parcours de formation, notamment pour les personnes recrutées par la troisième voie ou après reconnaissance des acquis de l'expérience, qui nécessitent avant tout une formation d'adaptation.

- *Mettre en œuvre des formations d'adaptation dans le secteur associatif habilité*

Il appartient également à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse d'intervenir dans la **formation d'adaptation des personnels associatifs** en établissant des cahiers des charges.

Le rapport du Conseil économique et social sur le recrutement, la formation et la professionnalisation des salariés du secteur sanitaire et social publié en juillet 2004, a mis en évidence la pénurie de travailleurs sociaux et la forte proportion des « faisant fonction » notamment dans le champ de l'éducation spécialisée.

Une formation d'adaptation est donc nécessaire. Le rapport d'évaluation des CEF notait ainsi que les personnels des centres associatifs étaient majoritairement des hommes, contrairement à ceux travaillant dans les internats socio-éducatifs, et provenaient d'horizons très différents, les critères de sélection étant largement fondés sur le parcours professionnel et personnel des candidats et non sur le diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé. Il estimait que leur expérience -douze ans en moyenne, dont la moitié auprès de jeunes- leur permettait « d'exercer une autorité naturelle et bienveillante sans crainte des rapports de force ». Une formation d'adaptation de deux semaines est désormais prévue avant toute nouvelle ouverture de CEF associatif.

Une expérimentation de formation qualifiante à l'intérieur des CER est mise en œuvre depuis septembre 2004 pour une durée de deux ans, plus de 75 % des intervenants éducatifs en CER étant dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif. Financée par les associations, elle s'appuie sur un cahier des charges rédigé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette expérimentation s'effectue en partenariat avec l'Union nationale de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA), la direction générale de l'action sociale (DGAS), l'organisme de mutualisation des fonds de la formation de la branche sociale et médico-sociale (UNIFAF).

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION

Enfin, des efforts ont été entrepris pour évaluer la qualité de la prise en charge des mineurs par la protection judiciaire de la jeunesse.

1. La réalisation d'études et d'audits ponctuels

Le ministère de la justice a réalisé plusieurs études pour **évaluer** le fonctionnement des **centres éducatifs fermés**.

Une étude de juin 2006, concernant les 608 mineurs sortis de CEF au cours des 6 mois précédents a montré que :

– 53 % avaient été placés dans une structure d'hébergement classique de la PJJ, en famille d'accueil ou en lieu de vie thérapeutique, 32 % avaient bénéficié d'un retour dans leur famille avec un suivi éducatif, 13 % avaient été incarcérés et 2 % avaient été hospitalisés en service pédo-psychiatrique ;

– 16 % avaient bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'être réintégrés dans le dispositif de droit commun, 32 % d'un retour direct dans un cursus de scolarité classique, 27 % d'un pré-apprentissage ou d'un apprentissage, et 25 % d'une formation professionnelle.

En 2006 et 2007, l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse a entrepris d'évaluer le fonctionnement des **centres éducatifs renforcés**, en constituant un panel de 160 mineurs.

Selon les indications communiquées par le ministère de la justice à votre rapporteur, cette évaluation a mis en exergue l'utilité des centres éducatifs renforcés, qui répondent aux besoins pour lesquels ils ont été créés, et deux difficultés liées, d'une part, à l'application de la législation et des directives communautaires sur le temps de travail qui ne permettraient plus d'établir un emploi du temps comprenant des plages horaires suffisamment larges, d'autre part, au manque de qualification des intervenants éducatifs.

Enfin, un **audit sur les activités de jour** a été réalisé en 2006, concluant à la nécessité de les structurer davantage.

2. La mise en place d'instruments d'évaluation permanente

Décidée en 1996, la mise en place d'un **panel de mineurs**, véritable instrument de suivi des parcours des mineurs et de mesure de la réitération, n'a commencé à recevoir une application qu'au début de l'année 2007.

Ce panel permet d'observer tous les mineurs nés entre un 1^{er} et un 15 octobre dont l'institution judiciaire a eu à connaître, jusqu'à leur vingt-et-unième année en assistance éducative et tant que les faits commis sont antérieurs à leur majorité s'agissant des mineurs délinquants, ce qui représente environ 4 % de l'ensemble des mineurs suivis par la justice, soit 12.000 personnes. Les données prises en compte ne sont pas seulement judiciaires, mais aussi socio-démographiques (situation familiale et scolaire).

Cet instrument devrait permettre d'évaluer l'impact des décisions judiciaires sur la trajectoire du mineur, et notamment les effets de la prise en charge éducative. La définition d'une politique à l'égard des mineurs pourra en outre s'appuyer sur des données chiffrées.

Les premiers résultats, issus d'un panel de 400 mineurs seulement, montrent que parmi ceux ayant bénéficié d'une mesure suivie par la PJJ et terminée au cours de l'année 2005 alors qu'ils étaient âgés de moins de 17 ans, 64,1 % n'avaient fait l'objet ni de poursuite ni de mesure alternative dans les 365 jours suivant la fin de la mesure.

En outre, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a construit des **logiciels d'enquêtes électroniques** permettant de disposer de données qualitatives sur trois thèmes :

- les réponses d'un échantillon de magistrats du siège et du parquet sur la qualité des mesures d'investigation (respect des délais, fiabilité des informations, qualité des préconisations, réalité des mises en œuvre) ;

- le devenir des mineurs un an après leur sortie d'un centre éducatif fermé (situation juridique, sociale, de logement et d'insertion scolaire ou professionnelle) ;

- le déroulement des conventions de parrainage instituées par M. Pascal Clément, lorsqu'il était garde des sceaux.

S'agissant des centres éducatifs fermés, les premiers résultats, montrent que 61 % des mineurs passés par ces structures ne sont pas présentés devant un juge dans l'année qui suit leur sortie. Votre rapporteur pour avis juge toutefois ce délai trop court pour évaluer sur le long terme les résultats obtenus.

S'agissant de l'opération parrainage, destinée à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, il apparaît qu'au 31 juillet 2007, 976 candidats parrains (chefs d'entreprises, cadres...) étaient inscrits et que 708 conventions de parrainage avaient été signées.

3. La nécessité d'un contrôle plus poussé du secteur associatif habilité

Le secteur associatif habilité fait l'objet d'un contrôle au moment de l'examen des demandes d'octroi ou de renouvellement des habilitations et, chaque année, au moment de l'établissement de la tarification. Ces contrôles restent toutefois largement formels.

Des contrôles plus approfondis sont occasionnellement exercés par les services déconcentrés de la PJJ ou l'inspection des services de la PJJ. Les premiers ont ainsi réalisé 51 contrôles, dont 31 conjointement avec les services des conseils généraux, tandis que la seconde en réalisait 14 en 2006.

III. UN BUDGET EN DÉCÉLÉRATION

A. UN BILAN CONTRASTÉ DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La programmation des dépenses de la protection judiciaire de la jeunesse pâtit du recours à de multiples dotations complémentaires, aléatoires et parfois tardives.

1. L'apurement de la dette de l'Etat à l'égard du secteur associatif habilité

En 2005 et en 2006, votre commission avait dénoncé la **sous-évaluation des crédits alloués au secteur associatif habilité**, les **reports de charge** qu'elle induisait et les **difficultés financières** qui en résultaient **pour les associations**.

Les reports de charges se sont en effet élevés à 51,2 millions d'euros en 2005 et à 62,1 millions d'euros en 2006. Les directions régionales ont dû cesser le paiement des factures en cours d'année : dès mai pour la majeure partie des dépenses afférentes à la prise en charge des jeunes majeurs, en septembre pour les autres mesures.

Le précédent garde de sceaux, M. Pascal Clément, s'était engagé devant votre commission des lois à apurer le passif de l'Etat vis-à-vis du secteur associatif habilité en deux exercices budgétaires, étant précisé que les reports de charges ne peuvent totalement être évités compte tenu du décalage inéluctable des dépenses du mois de décembre.

La situation s'est nettement améliorée en 2007, principalement grâce à la diminution des frais d'hébergement des jeunes majeurs, qui représentent 40 % des dépenses du secteur associatif habilité. Ces derniers sont passés de 109 millions d'euros en 2005 à 77 millions d'euros en 2006 (-28 %) du fait de la diminution du nombre des mesures ordonnées par les juges. En conséquence, le report de charges de 2006 sur 2007 est estimé à 36 millions d'euros. Selon les prévisions du gouvernement, les dépenses d'hébergement des jeunes majeurs devraient à nouveau fortement baisser en 2007, pour atteindre 57 millions d'euros.

Dès lors, comme l'a confirmé M. Michel Franza, directeur général de l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes lors de son audition par votre rapporteur, les associations n'ont pas été confrontées à des ruptures de paiement. Au contraire, elles ont bénéficié d'un paiement linéaire par douzièmes pour les mesures d'investigation et d'orientation éducative, qui constituent leur deuxième poste budgétaire.

2. Un secteur public victime de la fongibilité asymétrique des crédits

Malgré une augmentation de l'activité des services de la protection judiciaire de la jeunesse (+3,5% en mesures), les crédits alloués au fonctionnement des services du secteur public étaient stables dans la loi de finances initiale pour 2006 (+0,13%) et ont diminué à la suite des mesures de **régulation budgétaire** (-1,58 %).

Cette diminution et les incertitudes liées aux régularisations budgétaires (dégel et reports de crédits) n'ont facilité ni la programmation des dépenses ni celle des activités éducatives.

Le dégel de la régulation budgétaire ainsi que l'intégralité des reports de crédits ont été orientés vers le secteur associatif habilité et non vers le fonctionnement des services publics de la protection judiciaire de la jeunesse. La fongibilité des crédits a également été mise en œuvre dans le même esprit, abondant exclusivement le secteur associatif habilité.

Le taux de consommation des crédits élevé en 2006 (97,21%) traduit la tension qui s'exerce sur le fonctionnement du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

Quant aux crédits de personnel, les crédits effectivement ouverts en 2006 se sont élevés à 366 millions d'euros, contre 372 millions d'euros dans la loi de finances initiale et ont été pratiquement tous consommés (99,8 %).

B. UNE AUGMENTATION DES MOYENS PLUS FAIBLE QUE L'AN PASSÉ

1. Une progression de 6,44 % des autorisations d'engagement et de 1,6 % des crédits de paiement

Les crédits alloués au programme protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de loi de finances pour 2008 s'élèvent à **870,7 millions d'euros en autorisations d'engagement**, soit une hausse de 52,7 millions d'euros (+6,44 %).

Autorisations d'engagement par nature de dépenses
(y compris loyers budgétaires et transfert SPIP)

AE	LFI 2007	PLF 2008	Evolution
Secteur public	479 349 891	536 387 424	11,90 %
dont personnels	393 733 432	409 352 424	3,97 %
dont fonctionnement et équipement	85 616 459	127 035 000	48,38 %
Secteur habilité	338 600 000	334 270 000	-1,28 %
Budget total PJJ	817 949 891	870 657 424	6,44 %

Source : ministère de la justice

Les **crédits de paiement** connaissent une progression plus faible, de 12,7 millions d'euros (+1,6 %), pour atteindre un total de **809 millions d'euros**. **62 % sont destinés au secteur public et 38 % au secteur associatif habilité.**

Evolution des crédits de paiement par nature de dépenses
(y compris loyers budgétaires et transfert SPIP)

CP	LFI 2007	PLF 2008	Evolution
Secteur public	484 535 235	502 089 663	3,62 %
dont personnels	393 733 432	409 352 424	3,97 %
dont fonctionnement et équipement	90 801 803	92 737 239	2,13 %
Secteur habilité	311 810 000	306 972 000	-1,55 %
Budget total PJJ	796 345 235	809 061 663	1,60 %

Répartition des crédits par actions

Numéro et intitulé de l'action		Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Part en crédits de paiement
01	Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	435 452 553	419 587 871	52 %
02	Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	258 820 824	246 427 075	30 %
03	Soutien	143 328 076	102 990 746	13 %
04	Formation (Centre national de formation et d'études)	33 055 971	40 055 971	5 %
Totaux		870 657 424	809 061 663	100 %

2. La création de cent emplois

La **loi d'orientation et de programmation pour la justice** du 9 septembre 2002 prévoyait la création de 1.250 emplois entre 2003 et 2007. 314 sont intervenues en 2003, 234 en 2004, 105 en 2005, 60 en 2006, 85 en 2007, soit un total de 798 créations d'emplois et un **taux d'exécution de 63,8 %**.

L'objectif de renforcement des capacités de pilotage a cependant été intégralement atteint (214 créations) dès 2005 afin de répondre aux critiques de la Cour des comptes. Seul l'objectif d'amélioration de la prise en charge en milieu ouvert n'aura pas été atteint (163 emplois sur 357 initialement prévus).

Pour 2008, le **plafond des autorisations d'emplois**, qui ne concernent que le secteur public, est fixé à **9.027 équivalents temps pleins travaillés (ETPT)**, contre 8.806 en 2007. Cette augmentation est fondée, au-delà des extensions en année pleine des emplois créés en 2007, sur le recrutement de 165 agents correspondant à 147 ETPT et, selon les déclarations de Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice lors de son audition par votre commission des lois, à 100 emplois¹.

¹ Tous les ETPT ne sont pas effectivement pourvus.

932 sorties sont prévus, dont 274 départs à la retraite. Elles devraient être plus que compensés par 1.097 entrées, dont 956 au titre des recrutements externes.

L'évolution de la répartition par corps des emplois de la direction de la protection judiciaire est retracée dans le tableau ci-après.

Corps	ETPT 2006	ETPT 2007	ETPT 2008
Magistrats	12	12	10
Personnels d'encadrement	2 398	2 406	2 435
Personnels du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3 666	3 728	4 136
Personnels administratifs et techniques (B)	365	365	382
Personnels administratifs et techniques (C)	2 289	2 295	2 064
TOTAL	8 730	8 806	9 027

Source : ministère de la justice.

Cette répartition montre une augmentation de la part de la catégorie « B : métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif », pour l'essentiel des éducateurs. Cette catégorie représentait 43,5 % puis 45,3 % de l'ensemble des personnels en 2006 et 2007, et devrait en représenter 45,8 % en 2008.

C. QUATRE PRIORITÉS

Les crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse seront consacrés au financement de quatre priorités.

1. Lutter contre la récidive des mineurs en intensifiant les activités éducatives

La lutte contre la récidive des mineurs constitue l'une des priorités du ministère de la justice. Elle a fait l'objet d'une circulaire du 28 juin 2007 relative à la lutte contre les violences imputables à des mineurs réitérants et récidivistes.

Cette priorité est prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2008. Ainsi, la prise en charge des mineurs délinquants absorbe un peu plus de la moitié des crédits du programme. L'essentiel de leur augmentation et toutes les créations d'emplois serviront au financement de l'ouverture de **trois établissements pénitentiaires pour mineurs** et de **dix centres éducatifs fermés**.

Par ailleurs, 2 millions d'euros sont prévus pour financer le renforcement de la prise en charge médico-psychiatrique des mineurs reçus dans cinq centres éducatifs fermés, soit 0,4 million d'euros par établissement.

2. Disposer d'un hébergement collectif adapté

En 2008, le chantier de la mise aux normes des établissements d'hébergement sera achevé. 2 millions d'euros y seront consacrés.

La construction de huit établissements neufs¹ sera lancée, avec le concours de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice, en recourant à la formule de la location avec option d'achat. 37 millions d'euros sont prévus à cet effet en autorisations d'engagement.

Au total, 49 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont inscrits au projet de loi de finances pour 2008 au titre des dépenses immobilières, contre 10,7 millions d'euros en 2007.

Les cessions de sites anciens inadaptés permettront par ailleurs le financement d'opérations pour lesquelles aucun crédit budgétaire n'est prévu (dont le coût est estimé à 7 millions d'euros).

3. Rénover la formation des personnels de la PJJ

Le transfert de l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse de Vaucresson à Roubaix sera effectif en 2008. Les premiers élèves y seront accueillis en septembre 2008 au sein d'une promotion élargie de 200 futurs éducateurs. Jusqu'à présent, ils étaient 150 chaque année. 7 millions d'euros seront consacrés à l'achèvement du chantier (évalué à 23 millions d'euros au total).

4. Poursuivre la maîtrise des dépenses du secteur associatif

80 % des crédits de paiement du secteur public sont destinés à financer les dépenses de personnel (rémunérations et charges sociales).

La maîtrise des dépenses du secteur associatif habilité repose essentiellement sur la poursuite de la réduction de la prise en charge des frais d'hébergement des jeunes majeurs, engagée depuis 2006. Selon le gouvernement, elle doit permettre de financer l'ensemble des projets engagés et de résorber le retard de paiement de l'État.

¹ Sept foyers d'action éducative seront ainsi implantés respectivement à Liévin (62), Quimper (29), La Roche-sur-Yon (85), Laon (02), Clermont-Ferrand (63), Melun (77) et Mont-de-Marsan (40), et un centre éducatif fermé à Cambrai (59).

Evolution des dépenses du secteur associatif habilité

Charge annuelle SAH	Exécution 2006	Prévisions 2007	Prévisions 2008
Hébergement traditionnel des mineurs délinquants	43	49	55
Hébergement des jeunes majeurs	77	57	50
Action éducative en milieu ouvert à l'égard des jeunes majeurs	4	4	4
Investigation Orientation Educative	44	56	59
Enquêtes sociales	16	16	18
Réparations pénales	6	7	8
Centres éducatifs renforcés et Centres de placement immédiat	45	50	57
Centres éducatifs fermés	25	42	56
Mesure d'activité de jour	-	-	3
Totaux	260	281	310

Source : ministère de la justice.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » au sein de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2008.

ANNEXE

LISTE DES ORGANISMES ENTENDUS PAR LE RAPPORTEUR

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Union nationale des syndicats autonomes de la protection judiciaire de la jeunesse

Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée – PJJ – FSU

Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA)

LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Centre éducatif renforcé de Grans

Foyer d'action éducative d'Aix-en-Provence

Centre d'action éducative d'Aix-en-Provence

Etablissement pénitentiaire pour mineurs de Lavaur