

N° 98

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VI

**JUSTICE
ÉDUCATION SURVEILLÉE**

Par M. Charles de CUTTOLI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Paul Girod, Louis Virapoullé, vice-présidents ; Germain Authié, René-Georges Laurin, Charles Lederman, Pierre Salvi, secrétaires ; MM. Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Étienne Dailly, Michel Darras, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dréyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Jacques Grandon, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Guy Malé, Paul Masson, Hubert Peyou, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n°31), 964 (tome VI) et T.A. 175.

Sénat : 92 et 93 (annexe n° 28) (1987-1988).

Lois de finances. — Éducation surveillée - Justice.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
A. L'ÉDUCATION SURVEILLÉE : SES SERVICES ET SON RÔLE.....	6
1. Les services de l'éducation surveillée.....	6
a) Les structures.....	6
b) Les personnels.....	7
2. Le rôle de l'éducation surveillée.....	8
a) Que fait l'éducation surveillée ?.....	8
b) Qui sont ces jeunes ?.....	9
3. Le financement des établissements et services de l'éducation surveillée.....	13
B. LE RAPPORT « D'AUDIT » SUR LES SERVICES EXTÉRIEURS DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE.....	14
a) Pédagogie éducative.....	14
b) Gestion administrative.....	15
C. LES ORIENTATIONS NOUVELLES DE LA CHANCELLERIE.....	17
1. Création d'un service éducatif (S.E.A.T.) doté des attributions nécessaires auprès de chaque tribunal pour enfant.....	17
a) La prévention de l'incarcération.....	18
b) Un meilleur « suivi » de l'incarcération des mineurs.....	18
c) L'instauration d'un véritable accueil d'urgence.....	18
d) Le développement des peines de substitution à l'emprisonnement.....	18
2. Réexaminer des formules de prise en charge.....	19
3. L'amélioration des conditions d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.....	20
4. Une nouvelle gestion administrative de l'éducation surveillée.....	21
a) Une réorganisation des services de l'éducation surveillée.....	21
b) Une évaluation globale des moyens.....	22
c) Une meilleure formation du personnel.....	22
d) La « rationalisation » de la gestion.....	22
D. LA POSITION DU RAPPORTEUR.....	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Comme l'année dernière, votre rapporteur a l'honneur de vous présenter un avis sur les crédits alloués à l'Education surveillée dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1988.

1988 constitue, à cet égard, une année importante puisque commenceront à être mises en œuvre les mesures préconisées par le rapport « d'audit » remis par M. Jean-Louis Langlais à M. le Garde des Sceaux au mois de décembre 1986 : ce rapport a porté sur l'adaptation des moyens dont disposent les services extérieurs de l'Education surveillée aux objectifs poursuivis.

Avec un budget de 1 312 032 millions de francs, l'Education surveillée verra, en 1988, l'ensemble de ses crédits de paiement progresser de près de 2 % par rapport à 1987 ; les dépenses ordinaires augmenteront de 2,27 % tandis que les autorisations de programme seront abondées à raison de + 0,98 %.

Ce budget a été critiqué par l'opposition à l'Assemblée nationale en raison de la réduction de 11 % des dépenses en capital et de la suppression de 67 emplois.

On rappellera, cependant, que dans le cadre de la politique générale de restriction budgétaire et de compression des effectifs, les services judiciaires perdront, en 1988, 150 emplois.

Le projet de budget de l'Education surveillée, qui représente, rappelons-le, approximativement 10 % du budget du ministère de la Justice, traduit, en outre, s'agissant des effectifs et des opérations d'équipement, la prise en compte des conclusions du rapport « d'audit » sur lequel nous reviendrons.

Après avoir rappelé ce que sont les services de l'Education surveillée et quel est leur rôle (A), votre rapporteur exposera brièvement les conclusions du rapport « d'audit » (B) avant de préciser quelles orientations le ministère de la Justice entend donner à sa politique éducative à la suite de ce rapport (C).

A. — L'EDUCATION SURVEILLEE : SES SERVICES ET SON ROLE

1. — Les services de l'Education surveillée

a) *Les structures*

Comme un grand nombre d'administrations, l'Education surveillée est une administration déconcentrée dont la direction, au niveau central, est composée de deux **sous-directions**, la « sous-direction de la prévention et de la protection judiciaire de la jeunesse » et la « sous-direction des affaires administratives et financières » et, d'autre part, d'une **inspection de l'éducation surveillée** qui anime un « bureau de l'information, des synthèses et de la coordination ».

Sous l'autorité de la direction de l'éducation surveillée, on trouve les **services extérieurs de l'éducation surveillée** qui bénéficient d'un personnel éducatif spécifique dont la hiérarchie supérieure est constituée par un corps de « directeurs et sous-directeurs des services extérieurs de l'éducation surveillée ».

Ces services extérieurs sont formés de **onze délégations régionales** et **88 services départementaux**.

Il existe, enfin, un **centre de formation et d'étude** à Vaucresson et une **Ecole nationale de formation des personnels** à Savigny-sur-Orge.

Au 31 juillet 1987, le **secteur public** de l'Education surveillée disposait de 34 institutions spéciales d'éducation surveillée (I.S.E.S.), de 86 centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.), de 43 consultations d'orientations éducatives (F.A.E.) et de 129 services éducatifs auprès des tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfants (S.E.A.T.). On signalera, en outre, que 72 services départementaux offrent des possibilités d'hébergement en famille d'accueil. Cet ensemble offre, à tout moment, une capacité de prise en charge pour environ 30 000 jeunes. En face de ces quelque 200 établissements et services, le **secteur associatif** dispose, quant à lui, d'un millier de structures fournissant à peu près 110 000 places.

b) *Les personnels*

Au 30 juin 1987, les effectifs réels de l'Education surveillée étaient de 5 456 agents dont 8 délégués régionaux, 94 directeurs, 241 sous-directeurs, 2 321 éducateurs et chefs de service éducatif, 127 secrétaires d'intendance, 280 professeurs techniques d'enseignement professionnel ; on trouve aussi, dans les services extérieurs des psychologues (193), des agents techniques d'éducation (270), des maîtres ouvriers et ouvriers professionnels (512), ainsi que des agents spécialistes et des agents techniques.

En 1986, il a été enregistré, parmi les personnels titulaires, 32 démissions, 54 départs en retraite, 33 mises en disponibilité et 32 détachements. Depuis dix ans, les effectifs de l'éducation surveillée ont été substantiellement renforcés, notamment dans le personnel éducatif ; on rappellera qu'il a été créé en 1981 : 140 emplois nouveaux d'éducateurs, en 1982 : 160 emplois nouveaux, en 1983 : 23 emplois nouveaux.

Le tableau ci-dessous montre que depuis 1977, le « taux d'encadrement » des jeunes pris en charge par le secteur public, tant par rapport au nombre d'éducateurs que par rapport à celui de l'ensemble des agents éducatifs, s'est constamment amélioré :

	Au 31 décembre		Dans l'année	
	Nombre de jeunes par éducateur	Nombre de jeunes par agent de l'E.S.	Nombre de jeunes par éducateur	Nombre de jeunes par agent de l'E.S.
1977	19,65	11,66	33,05	19,61
1978	19,21	11,04	32,42	18,64
1979	18,02	10,41	31,53	18,22
1980	17,40	9,9	31,17	17,73
1981	15,4	8,3	25,6	15,6
1982	15,0	8,1	27,2	14,7
1983	14,7	7,9	26,4	14,2
1984	13,5	7,6	24,9	13,9
1985	13,8	7,7	25,6	14,3
1986	14,1	7,9	26,7	15,0

Au 31 décembre 1977, chaque éducateur public avait en charge, en moyenne, 19 jeunes ; ce nombre a été ramené à 14 au 31 décembre 1986.

Le quotient « nombre de jeunes pris en charge » et nombre des agents publics est passé, entre les mêmes dates, de 12 à moins de 8.

Les économies d'emplois réalisées ces dernières années (pas de créations d'emplois en 1985; 6 suppressions en 1986; 195 suppressions d'emplois accompagnées de 34 recrutements en 1987; 67 suppressions d'emplois accompagnées de 86 recrutements prévus pour 1988) ne doivent donc pas occulter cette évolution positive.

A côté des quelque 2 400 éducateurs du secteur public qui ont, en 1986, « traité » 65 100 jeunes, on rappellera que le secteur associatif habilité dispose de plus de 10 000 éducateurs pour la prise en charge d'environ 140 060 jeunes, en termes de « flux ».

Votre rapporteur va évoquer la situation de ces jeunes en exposant le rôle de l'Education surveillée.

2. — Le rôle de l'Education surveillée

a) *Que fait l'Education surveillée ?*

La mission de l'Education surveillée est de protéger, d'assister, de surveiller et d'éduquer une population de mineurs ou de jeunes majeurs qui lui a été confiée :

— soit par un tribunal pour enfants ou une juridiction civile statuant sur le cas d'un mineur ;

— soit par les services sociaux.

Les modalités de prise en charge du mineur ou du jeune majeur peuvent varier dans des proportions importantes : si « l'internat » pur et simple a été probablement à tort — aboli, l'Education surveillée peut assurer, outre l'éducation, la surveillance et la formation générale et professionnelle du mineur, une fonction d'hébergement de jour ou de nuit, dans un établissement spécialisé ou à l'extérieur.

Les prises en charge sont effectuées d'une manière assez complémentaire entre le **secteur public** et le **secteur associatif habilité**.

Les données que nous avons fournies dans notre Avis de l'année dernière, n'ont pas changé : le secteur public assure des prises en charge plutôt courtes de jeunes délinquants ou mineurs en danger **masculins** (pour 70 % d'entre eux) et « **difficiles** » ; le

secteur associatif traite, lui, quasi exclusivement des « mineurs en danger », avec des tranches d'âge nettement inférieures (près de 40 % des jeunes du secteur associatif ont moins de dix ans !) et une population féminine aussi nombreuse que la population masculine.

En 1986, le secteur public de l'Education surveillée a procédé à 6 805 consultations, 29 101 orientations éducatives auprès des juridictions et 1 780 enquêtes sociales hors consultation ; le secteur associatif s'est chargé, quant à lui, de 1 117 consultations et de 18 026 enquêtes sociales hors consultation ; la même année, le secteur public a assuré l'hébergement de nuit de 5 840 jeunes (9 % de l'effectif traité) et en aura placé 751 en milieu familial ; au 31 décembre 1985, le secteur associatif hébergeait de nuit environ 20 % des effectifs traités.

b) *Qui sont ces jeunes ?*

— Combien sont-ils ? Dénombrés au 31 décembre, ils étaient :

en 1985 :

33 874 dans le secteur public ;

89 168 dans le secteur associatif.

en 1986 : 34 537 dans le secteur public.

Les chiffres du secteur associatif n'ont pas été encore établis.

Environ 120 000 jeunes sont donc, à tout moment, pris en charge, à un degré ou à un autre, par un service public ou associatif de l'éducation surveillée.

En termes de « flux », le secteur public aura traité 65 100 jeunes en 1986 contre 62 742 en 1985 ; le secteur associatif a eu en charge en 1985 136 047 jeunes.

Au total, ce sont près de 200 000 jeunes qui font, chaque année, l'objet d'une ou d'un ensemble de mesures d'assistance éducative.

— **Quelle est leur origine juridique ?**

Outre l'institution de 9 380 « tutelles aux prestations sociales » qui ont concerné près de 30 000 mineurs, il a été prononcé, durant l'année 1986, **171 834 jugements initiaux débouchant sur une procédure éducative.**

Parmi ces jugements, 42,4 % ont concerné les mineurs délinquants (ordonnance du 2 février 1945), 54,9 % les mineurs en danger (art. 375 et 375-8 du code civil) et 2,7 % les jeunes majeurs protégés par le décret du 18 février 1975.

. Les **jeunes délinquants** pris en charge par l'Education surveillée sont ceux qui sont l'objet :

— d'un **contrôle judiciaire** ;

— d'une condamnation assortie du **sursis avec mise à l'épreuve** ;

— d'une **mesure éducative** en application de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ;

— d'une **mise sous protection judiciaire** conformément à l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945 qui dispose :

« Si la prévention est établie à l'égard d'un mineur âgé de seize ans, le Tribunal pour enfants et la Cour d'assises des mineurs pourront aussi prononcer, à titre principal et par décision motivée, la mise sous protection judiciaire pour une durée n'excédant pas cinq années. Les diverses mesures de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation auxquelles le mineur sera soumis seront déterminées par un décret en Conseil d'Etat. Le juge des enfants pourra, à tout moment jusqu'à l'expiration du délai de mise sous protection judiciaire, prescrire une ou plusieurs mesures mentionnées à l'alinéa précédent. Il pourra en outre, dans les mêmes conditions, soit supprimer une ou plusieurs mesures auxquelles le mineur aura été soumis, soit mettre fin à la mise sous protection judiciaire. Lorsque, pour l'accomplissement de la mise sous protection judiciaire, le placement d'un mineur de plus de seize ans dans un des établissements désignés à l'article précédent aura été décidé, ce placement ne se poursuivra après la majorité de l'intéressé que si celui-ci en fait la demande ».

. Les **mineurs en danger** sont protégés par l'Education surveillée sur le fondement de l'article 375 du code civil qui dispose :

« Si la santé, la sécurité ou la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation sont gravement compromises, **des mesures d'assistance éducative** peuvent être ordonnées par justice, à la requête des père et mère, conjointement ou de l'un d'eux, du gardien ou du tuteur, du mineur lui-même ou du ministère public. Le juge peut se saisir d'office à titre exceptionnel. »

. Quant aux « jeunes majeurs », ils sont visés par le décret n° 75-96 du 18 février 1975, dont l'article premier prévoit :

« Jusqu'à l'âge de vingt et un ans, toute personne majeure ou mineure émancipée éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale a la faculté de demander au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire. Le juge des enfants peut alors prescrire, avec l'accord de l'intéressé, la poursuite ou la mise en œuvre, à son égard, d'une ou de plusieurs des mesures suivantes, dont il confie l'exécution soit à un service ou établissement public d'éducation surveillée, soit à un service ou établissement privé habilité : observation par un service de consultation ou de milieu ouvert ; action éducative en milieu ouvert ; maintien ou admission dans un établissement spécialisé assurant des fonctions d'accueil, d'orientation, d'éducation ou de formation professionnelle. Il peut, sous les mêmes conditions, modifier les modalités d'application de la mesure. »

Les textes législatifs ne permettent pas aux services du secteur associatif de prendre en charge des mineurs délinquants faisant l'objet d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une mesure de protection judiciaire au titre de l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945.

La « répartition des compétences » selon l'origine juridique des jeunes, entre secteur public et secteur associatif, fait donc apparaître, traditionnellement, des proportions différentes :

Dans le secteur public, les délinquants constituaient, en 1986, 32 % de l'effectif et les « mineurs en danger » 64,5 %.

Dans le secteur associatif, au contraire, les « mineurs en danger » représentent à eux seuls 95 % de l'effectif en 1985, dernière année statistique disponible.

Origine juridique de l'ensemble des jeunes pris en charge dans l'année	1985						1986 (*)	
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Secteur public	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Délinquants (ordonnance du 02-02-45)	20 840	33,2	1 138	0,8	21 978	11,0	20 833	32,0
Mineurs en danger (art. 375 du C.C.)	39 727	63,3	129 192	95,0	168 919	85,0	41 989	64,5
Jeunes majeurs (décret du 18-02-75).....	2 175	3,5	5 717	4,2	7 892	4,0	2 278	3,5
Total	62 742	100	136 047	100	198 789	100	65 100	100

(*) Chiffres provisoires.

— Quel est l'âge de ces jeunes ?

Dans les deux secteurs, ils se répartissaient au 31 décembre 1985 de la manière suivante :

31,1 % de moins de 10 ans ;

24,5 % de 13 à 16 ans ;

23,6 % de 16 à 18 ans ;

16 % de 10 à 13 ans ;

et 4,8 % pour les jeunes de 18 ans et plus.

Dans le seul secteur public, la majorité des jeunes pris en charge (43,2 %) avait entre 16 et 18 ans en 1986 ainsi que l'indique le tableau ci-après :

Age au 31 décembre	1985						1986	
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Secteur public	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Moins de 10 ans	3 919	11,6	34 308	38,5	38 227	31,1	3 994	11,6
De 10 à 13 ans	3 092	9,1	16 630	18,6	19 722	16,0	3 047	8,8
De 13 à 16 ans	9 044	26,7	21 088	23,7	30 132	24,5	9 512	27,5
De 16 à 18 ans	14 367	42,4	14 623	16,4	28 990	23,6	14 904	43,2
De 18 ans et plus	3 452	10,2	2 519	2,8	5 971	4,8	3 080	8,9
Ensemble	33 874	100	89 168	100	123 042	100	34 537	100

— La répartition par sexe des jeunes pris en charge en 1985 et 1986 est indiquée dans le tableau ci-après :

Age au 31 décembre	1985						1986	
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Secteur public	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Garçons	43 846	69,9	72 256	53,1	116 102	58,4	44 919	69,0
Filles	18 896	30,1	63 791	46,9	82 687	41,6	20 181	30,0
Total	62 742	100	136 047	100	198 789	100	65 100	100

3. — Le financement des établissements et services de l'Education surveillée

Le financement assuré par l'Etat est très inférieur à celui qui est apporté par les départements.

L'apport des conseils généraux au titre de l'aide sociale à l'enfance est estimé à environ quatre milliards de francs.

Le budget 1988 de l'éducation surveillée est de 1,312 milliards se répartissant en 0,5 milliards dans le secteur privé et 0,8 milliards dans le secteur public.

En fait, l'Etat finance exclusivement les mesures d'investigation, les mesures prises en vertu de l'ordonnance de 1945, les mesures relatives aux jeunes majeurs et les décisions d'investissement qui les concernent.

Mais le financement de toutes les mesures d'assistance éducative, sauf l'investigation, incombe aux conseils généraux.

Il y a là, au demeurant, une certaine logique puisque nous l'avons exposé, le secteur public a en charge un peu moins du tiers de l'activité totale en matière d'éducation surveillée.

B. — LE RAPPORT « D'AUDIT » SUR LES SERVICES EXTERIEURS DE L'EDUCATION NATIONALE

Au mois de décembre 1986, M. Jean-Louis Langlais, administrateur civil hors classe, remettait au Garde des Sceaux un « audit » composé d'un rapport de synthèse sur « la mission et l'organisation du service public de l'Education surveillée » et de trois rapports spécifiques traitant des relations de ce service avec l'Administration, avec les juridictions et avec les associations.

Votre rapporteur estime indispensable d'évoquer devant le Sénat les grandes lignes de ces travaux :

« L'audit » ne remet pas en question la politique éducative conduite par l'Education surveillée dans le domaine de la prise en charge des mineurs. Il souligne néanmoins la difficulté de bien délimiter le champ de ce secteur, compte tenu des interférences entre son domaine d'activité et les domaines de l'éducatif, de l'administratif et du judiciaire ; il estime que les résultats du secteur public peuvent être comparés à ceux du secteur privé ; dans l'ensemble, le rapport juge que l'Education surveillée joue le rôle qui lui est assigné.

Les travaux présidés par M. Langlais mettent cependant en lumière un certain nombre de défaillances dans la gestion du service public de l'éducation surveillée. Les critiques portent essentiellement sur la **pédagogie éducative** et sur la **gestion administrative** de ce service.

a) *Pédagogie éducative*

Sur ce premier point, « l'audit » juge indispensable de concentrer l'action de l'éducation surveillée sur la prise en charge des mineurs et jeunes majeurs constituant les cas les plus difficiles, tant au titre de l'assistance éducative que dans le cadre pénal ; l'effort de prévention générale, prolongement de cette action spécifique, devant être maintenu.

Il est mis l'accent sur une double nécessité : **ne pas négliger la fonction d'hébergement** qui correspond à des besoins constatés et **mieux utiliser les moyens existants** ; la restauration de l'hébergement exigeant un réaménagement qui prendra en compte les besoins spécifiques des mineurs en matière d'enseignement général et de formation professionnelle.

Dans son Avis présenté l'année dernière, votre rapporteur s'interrogeait, rappelons-le, sur la politique conduite depuis un certain nombre d'années et qui tendait à la disparition complète de tout hébergement du mineur en danger.

« L'audit » estime nécessaire de réorganiser les services extérieurs de l'Education surveillée sur une base de décentralisation et de simplification des rouages. Il préconise notamment la création **auprès de chaque juridiction** d'un service éducatif constituant un équipement de base.

Enfin, l'introduction de réformes législatives et réglementaires est suggérée :

— suppression de la détention provisoire des mineurs de 16 ans ;

— développement des peines de substitution telles que les travaux d'intérêt général ;

— remplacement des quartiers de mineurs au sein des maisons d'arrêt par des structures plus adaptées à la détention des mineurs lorsque celle-ci se révèle inévitable ;

— mise en place de formules plus « poussées » de prise en charge éducative.

b) *Gestion administrative*

Sur ce plan, « l'audit » procède à un certain nombre de constatations et énonce des propositions.

Le rapport relève tout d'abord un **sous-encadrement** des personnels et un décalage de l'Education surveillée dans son implantation géographique par rapport aux autres administrations ; il met en lumière le retard de cette administration dans le processus de déconcentration et ses rigidités excessives par rapport au secteur associatif habilité.

« L'audit » suggère de faire coïncider les circonscriptions régionales des services extérieurs avec la carte administrative des régions ; d'ores et déjà, les directions départementales pourraient mieux exercer leurs fonctions de partenaires des conseils régionaux : la répartition des compétences entre échelon régional et départemental de l'Education surveillée étant clairement définie.

« L'audit » préconise aussi la **création d'un corps d'administrateurs qualifiés**, affectés à des fonctions de direction dans les services de l'Education surveillée.

Afin de faciliter un redéploiement progressif des moyens en fonction des besoins, le rapport propose également un bilan général des moyens publics et privés de l'Education surveillée.

S'agissant du recrutement et de la formation des personnels, il est suggéré un **relèvement du niveau des emplois** offerts dans le cadre d'une formation élargie qui mette mieux en harmonie secteur public et secteur associatif. Enfin la formation permanente est considérée comme devant se diversifier.

Le rapport préconise enfin une modernisation des méthodes de gestion et d'évaluation de l'Education surveillée notamment par le recours à l'outil informatique.

C. — LES ORIENTATIONS NOUVELLES DE LA CHANCELLERIE

La Chancellerie oriente sa nouvelle politique dans quatre directions :

1° création de « services éducatifs » permanents auprès des tribunaux pour enfants ;

2° réexamen des « formules de prise en charge » des jeunes ;

3° accent mis sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes pris en charge ;

4° réorganisation administrative de l'administration de l'Education surveillée.

25

1. — Création d'un service éducatif (S.E.A.T.) doté des attributions nécessaires auprès de chaque tribunal pour enfant

Reprenant, à cet égard, une des conclusions de « l'audit », la Chancellerie a, tout d'abord, décidé l'implantation d'un « **service éducatif** » auprès de tous les tribunaux de grande instance dotés d'un **tribunal pour enfants**.

Cette institution, mise en place par un arrêté en date du 30 juillet 1987, est chargée, sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental de l'Education surveillée, de l'orientation des mineurs déférés et du « suivi » des mesures éducatives prononcées dans le cadre d'une procédure pénale ou civile. Elle est amenée à remplacer les actuelles « permanences éducatives ».

Les services départementaux compétents continueront néanmoins à exercer leurs fonctions dans les domaines qui sont les leurs en liaison avec le service éducatif qui constituera un « instrument » d'intervention immédiate à proximité des magistrats.

Conformément aux recommandations de « l'audit », le nouveau « service éducatif » auprès des tribunaux se verra assigner quatre objectifs :

a) *la prévention de l'incarcération*

L'Education surveillée a assuré pendant plusieurs années auprès d'un grand nombre de tribunaux pour enfants une permanence éducative chargée de l'orientation des mineurs déferés. Ce dispositif a eu pour conséquence une baisse notable du nombre de mineurs incarcérés et a conduit le législateur à introduire dans l'ordonnance de 1945 un nouvel article 12 (loi du 30 décembre 1985) faisant obligation aux magistrats de **recueillir un avis éducatif** avant toute décision de mise en détention.

Les « services éducatifs » seront désormais chargés, en permanence, de cette fonction.

b) *un meilleur « suivi » de l'incarcération des mineurs*

En ce qui concerne les mineurs qui font l'objet d'une détention à titre provisoire ou du fait d'un jugement, les « services éducatifs » poursuivront l'action éducative durant la détention de manière à en réduire la durée et à mieux préparer les conditions de sortie. En outre, le service éducatif tiendra à jour, en liaison avec les autres services, **un état** des mineurs incarcérés.

c) *l'instauration d'un véritable accueil d'urgence*

Une véritable politique d'accueil d'urgence implique, dans le cadre du département, une collaboration plus étroite entre les établissements et services du secteur public et du secteur associatif, de manière à prévoir en permanence des places disponibles pour satisfaire aux demandes d'accueil formulées par les magistrats.

Les services éducatifs devront fournir en permanence aux magistrats toutes informations sur les possibilités d'accueil et de placement des équipements publics et privés dans le département.

d) *le développement des peines de substitution à l'emprisonnement*

La Chancellerie envisage, à cet égard, de favoriser davantage le recours à des peines de substitution à l'emprisonnement. Elle a ainsi mis au point un projet de modification du décret n° 83-1163 du 23 décembre 1983 donnant mission à l'Education surveillée de **mettre en œuvre**, sous le contrôle des juges des enfants, **les peines de travail d'intérêt général** prononcées à l'égard des mineurs.

2. — Réexamen des formules de prise en charge

. La Chancellerie entend, ici, réexaminer le champ d'intervention de l'Education surveillée.

Cette administration doit être en mesure d'offrir, à chaque mineur « difficile », un choix élargi de formules de prise en charge.

La spécificité du rôle de l'Education surveillée dans la prise en charge des délinquants ou des mineurs en danger **les plus difficiles** doit être réaffirmée ; en conséquence, des équipes **d'éducateurs qualifiés** assurant un **encadrement éducatif renforcé** seront mises en place. Le recours à des formules impliquant une **prise en charge totale et continue** de certains mineurs ne devrait pas cependant conduire à la réouverture des centres fermés.

S'agissant du traitement éducatif des **mineurs toxicomanes**, l'Education surveillée finance **quatre centres spécialisés dans la lutte contre la toxicomanie** à Paris, Bethel (Ardèche), Marseille et Lille.

Il sera aussi recruté **trois cents familles d'accueil** spécialisées dans l'hébergement des mineurs toxicomanes.

. La Chancellerie entend, en second lieu, **réhabiliter la notion d'hébergement**.

A cet égard, l'Education surveillée rappelle qu'elle dispose d'un potentiel immobilier qu'il convient d'utiliser de façon plus efficace. **L'internat** peut être une solution irremplaçable dans certains cas ; il sera donc procédé à **la rénovation et à la modernisation de certains établissements**.

Le développement de l'internat s'adaptera aux besoins de la juridiction des mineurs en évitant les concentrations de mineurs au même « profil ».

Les nouvelles structures d'accueil et d'hébergement devraient avoir une compétence régionale ; des instructions ont été données pour mettre en place des **commissions régionales d'évaluation** sous l'autorité des délégués régionaux.

Il est aussi envisagé de proposer la réforme de l'ordonnance de 1945 afin de rendre plus rapide le placement de mineurs délinquants dans ces structures.

Les autres formules d'hébergement, choisies en fonction de la personnalité des intéressés, ne seront pas pour autant abandonnées.

. L'Education surveillée continuera à participer aux grandes actions nationales et locales de prévention, tout en accordant la priorité aux missions qui sont spécifiquement les siennes.

3. — L'amélioration des conditions d'insertion sociale et professionnelle des jeunes

. Pour maintenir ou réintégrer les jeunes dans les circuits de l'Education nationale, l'Education surveillée procèdera, en collaboration avec le ministère de l'Education nationale, à **une étude sur les acquis scolaires** des jeunes bénéficiant d'actions de scolarisation au sein de ses services. Les résultats de cette étude permettront d'envisager la formation d'éducateurs chargés d'un enseignement général.

. S'agissant de la formation professionnelle des jeunes, l'Education surveillée utilisera son appareil de formation de façon plus rationnelle afin d'être accessible à un nombre plus important de mineurs placés sous protection judiciaire.

Il importera ainsi de diversifier les disciplines enseignées et de privilégier des **formations plus qualifiantes** en faisant appel aux nouvelles technologies.

L'implantation d'ateliers en milieu urbain, au besoin par le redéploiement de l'enseignement technique, sera poursuivie.

. Afin de préparer les jeunes pris en charge à la vie professionnelle, l'Education surveillée prévoit ou développe plusieurs actions :

— expériences d'insertion à partir de petites unités de formation-production ;

— liaison plus étroite entre les équipes éducatives et les entreprises intermédiaires qui emploient les « jeunes de l'Education surveillée » ;

— effort tout particulier pour faire bénéficier les jeunes pris en charge des « travaux d'utilisation collective » (T.U.C.)¹⁻

. **Les activités sportives** seront enfin tout spécialement encouragées. **Les équipes éducatives** ont été chargées de mieux utiliser les équipements dont dispose l'Education surveillée (gymnases, terrains de sports, bases de plein air) tout en améliorant l'intégration des jeunes dans les activités extérieures. Un projet permettant aux éducateurs **d'accéder aux différents diplômes nécessaires à l'encadrement et à l'enseignement de disciplines sportives**, fait actuellement l'objet d'études concertées avec le ministère de la Jeunesse et des Sports.

. Des activités d'expression culturelle seront, en outre, mises en œuvre soit au sein même des services soit à partir de l'initiative de partenaires locaux.

4. — Une nouvelle gestion administrative de l'Education surveillée

La Chancellerie considère que cette nouvelle gestion passe par :

a) *Une réorganisation des services de l'Education surveillée*

La Direction de l'Education surveillée a ainsi élaboré un nouvel organigramme de cette administration. Le décret devrait être publié incessamment.

Les **compétences respectives des responsables régionaux et départementaux** de l'Education surveillée seront mieux définies. Un **schéma de déconcentration** permettra à l'Education surveillée de s'adapter aux exigences de la décentralisation en conférant aux directeurs régionaux **un pouvoir hiérarchique sur les directeurs départementaux** et en énonçant clairement leurs attributions respectives ; les uns et les autres devront bénéficier, en outre, d'une plus grande représentativité.

Les nouveaux responsables auront en charge l'amélioration de la gestion des services extérieurs et la poursuite des opérations de redéploiement jugées nécessaires.

b) *Une évaluation globale des moyens*

Des commissions régionales d'évaluation sont d'ores et déjà chargées d'évaluer **l'adéquation des capacités d'accueil** aux besoins de la protection judiciaire. Ces commissions, formées de juges des enfants et de représentants du secteur associatif, permettront de mieux utiliser les capacités existantes. Plusieurs opérations de redéploiement ont ainsi pu être menées à bien en ce qui concerne le patrimoine immobilier de l'Education surveillée.

c) *Une meilleure formation du personnel*

A cet égard, les objectifs sont clairs :

- mieux initier les personnels aux impératifs de la gestion ;
- orienter les personnels vers les disciplines génératrices d'emplois pour les jeunes pris en charge ;
- décloisonner et ouvrir vers l'extérieur les corps de l'Education surveillée ;
- assurer la formation continue des personnels dans un cadre d'échange avec les autres administrations.

d) *La « rationalisation » de la gestion*

L'Education surveillée a déjà partiellement procédé à **l'informatisation de la gestion de ses personnels et de ses moyens de fonctionnement**, tant au niveau régional que départemental. Des systèmes micro-informatiques seront bientôt mis en place dans tous les services extérieurs de l'Education surveillée.

D. — LA POSITION DU RAPPORTEUR

Votre rapporteur est peu familiarisé avec le langage technocratique et les précautions de style qui souvent l'accompagnent.

Il a conclu cependant des travaux de « l'audit » que les critiques que l'on était en droit d'adresser à l'Education surveillée portaient sur trois points :

- 1° les structures
- 2° l'activité
- 3° les méthodes.

En premier lieu, il apparaît que l'Education surveillée est une administration sous-encadrée, privée de véritable hiérarchie ; on indiquera, par exemple, que les attributions des délégués régionaux et des directeurs départementaux ne sont clairement définies par aucun texte réglementaire.

S'agissant, ensuite, du champ d'activité de cette administration, il semble qu'il se soit étendu au-delà des limites qui lui avaient été initialement assignées ; en dispersant ses efforts, l'Education surveillée a parfois oublié l'objet spécifique de sa mission : faire en sorte que des jeunes délinquants ou pré-délinquants se réinsèrent dans la société.

Il est clair, enfin, que les méthodes traditionnelles — une certaine discipline, la formation professionnelle et les activités sportives et culturelles — se sont vues supplanter par des idées éducatives nées dans le « courant de mai 1968 » et fondées avant tout sur l'impératif de non-coercition. L'abandon des centres fermés et le refus de tout « encadrement » qui aurait pu apparaître « oppressif » (l'hébergement, en déclin depuis plusieurs années, fait partie de cet « encadrement ») procèdent de ce courant de pensée.

Les orientations pour 1988 de la Chancellerie en matière d'Education surveillée paraissent prendre en compte ces défaillances en s'efforçant d'y remédier.

*.
* *

La Commission a émis un avis favorable sur l'adoption des crédits alloués à l'Education surveillée dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1988.