

N° 93

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

## 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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,**

TOME VI

**Justice - Education 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, Jean Clouet, Henri Collette, Raymond Courrière, Etienne Dailly, Michel Darras, André Dagnac, Marcel Debarge, Luc Dejoie, Michel Dreyfus-Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Bernard Laurent, Paul Masson, Jacques Mossion, Hubert Peyou, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (9e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 24), 298 ( tome VIII)**

**et T.A 24**

**Sénat : 87 et 88 ( annexe n° 22 ) (1988-1989).**

---

**Lois de finances. - Education surveillée - Justice.**

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. STRUCTURES ET ACTIVITÉ DES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE</b> .....	7
<b>A. LES SERVICES</b> .....	7
<b>B. L'ACTIVITÉ DES SERVICES</b> .....	10
<b>C. LE REDÉPLOIEMENT DES ÉQUIPEMENTS</b> .....	17
<b>II. LES ORIENTATIONS DE L'ACTION ÉDUCATIVE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE POUR 1989</b> .....	19
<b>III. LA POSITION DU RAPPORTEUR POUR AVIS</b> .....	22

Mesdames, Messieurs,

De même qu'elle l'avait fait en 1986 et en 1987, votre Commission des Lois a préféré présenter au Sénat trois Avis distincts sur les crédits affectés à la Justice dans le projet de loi de finances pour 1989.

Votre Rapporteur pour avis aura, pour sa part, l'honneur de porter à la connaissance de la Haute-Assemblée le point de vue de la commission des Lois sur les crédits prévus pour les services de l'Education surveillée dans le projet de budget de la Chancellerie.

Le total des crédits de paiement prévus pour 1989 par le présent projet s'élevait initialement à 1,413 milliard de francs contre 1,337 milliard de francs en 1988, soit une hausse de 5,68 %.

Les autorisations de programme (32,7 millions de francs) enregistrent une progression de + 2,58 % ; les dépenses ordinaires (1,376 milliards) sont abondées à raison de + 5,05 % tandis que les dépenses en capital (36,8 millions de francs) progressent de + 36,39 % par rapport à 1988.

Au cours de la discussion budgétaire à l'Assemblée nationale, l'Education surveillée a été dotée de 5,5 millions de francs de crédits supplémentaires (soit 0,37 % de l'ensemble environ) dont 1,5 million pour les "frais de déplacement" des personnels, 1,5 million pour le renouvellement et l'entretien du parc automobile, enfin 2,5 millions de francs pour l'entretien et la rééducation des mineurs et jeunes majeurs.

Au total, le projet de "budget ordinaire" (dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement) de l'Education surveillée devrait augmenter d'environ 5,7 % par rapport à l'année dernière.

Par ailleurs, en dépit d'un contexte d'austérité qui conduit souvent à des compressions d'effectifs (c'est le cas, en particulier, dans les services judiciaires), le projet de budget ne prévoit, pour l'Education surveillée, aucune suppression nette d'emplois.

Les "crédits d'entretien" des mineurs et jeunes majeurs (logement, hébergement...) augmentent de près de 10 % par rapport à 1988 (+ 52,5 millions de francs) et les crédits d'intervention progressent de 31 % (+ 1,772 millions de francs).

D'une année sur l'autre, l'Education surveillée voit sa part passer de 10,09 % à 10,20 % dans le budget de la Chancellerie.

Il serait, cependant, déplacé de prétendre que le service de l'Education surveillée bénéficiera, en 1989, d'un "traitement de faveur" ! Il demeure, en effet, un "parent pauvre" dans un budget de la Justice que beaucoup considèrent déjà comme le "parent pauvre" du budget général !

Et pourtant, la tâche de cette administration est immense : quelque 200 000 jeunes font, en effet, chaque année, l'objet d'une ou d'un ensemble de mesures éducatives, soit dans le cadre de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante, soit au titre de l'assistance qui est due aux mineurs en danger.

Un rapport remis au Garde des Sceaux au mois de décembre 1986 avait fait apparaître des défaillances tant dans l'organisation administrative que dans la pédagogie éducative des services de l'Education surveillée. Le présent Avis fournit à votre Rapporteur pour avis l'occasion d'apprécier dans quelle mesure des remèdes appropriés permettront à ce service public d'accomplir les missions fondamentales qui lui sont dévolues.

## I. STRUCTURES ET ACTIVITÉ DES SERVICES DE L'ÉDUCATION SURVEILLÉE

### A. LES SERVICES

Sous l'autorité de 11 directions régionales et 90 directions départementales, le service public de l'Éducation surveillée était composé, au 1er juillet 1988, de 54 institutions spéciales d'éducation surveillée (I.S.E.S.), de 86 centres d'orientation et d'action éducative (C.O.A.E.), de 43 centres de consultation d'orientation éducative (C.O.E.) et de 21 foyers d'action éducative (F.A.E.).

En outre, 129 tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfant étaient dotés, à la même date, des "services éducatifs auprès des tribunaux" mis en place par l'arrêté du 30 juillet 1987.

Au total, toujours au 1er juillet 1988, 77 tribunaux pour enfant étaient théoriquement pourvus de ce que l'Éducation surveillée appelle "un équipement de base" en matière éducative : c'est-à-dire des structures assurant les fonctions de consultation, d'orientation, d'action éducative en milieu ouvert et d'hébergement de nuit ou de jour. 20 tribunaux pour enfants étaient totalement dépourvus "d'équipement de base" et 32 ne disposaient que d'un équipement partiel. La fonction la plus coûteuse est évidemment celle de l'hébergement : en 1989, les structures d'Angers, de Dijon, du Havre et de Strasbourg devraient être en mesure de l'assurer.

Le secteur associatif habilité (un millier de structures environ) comprend des établissements d'hébergement de nuit et de jour, des centres d'orientation, des "services d'action éducative en milieu ouvert" et des services de placements familiaux.

Ce secteur reçoit des dotations du ministère de la Justice mais aussi de l'Aide sociale à l'enfance. L'Éducation surveillée prend, pour sa part, en charge les dépenses relatives :

1) aux mesures d'investigation ordonnées par les juridictions de la jeunesse pour les mineurs délinquants, en danger et les jeunes majeurs (enquêtes sociales, consultations, mesure d'observation en milieu ouvert) ;

2) aux prises en charge par les établissements et les services de placements familiaux des mineurs délinquants et des jeunes majeurs ;

3) aux prises en charge des jeunes majeurs par les services d'action éducative en milieu ouvert ;

Les dépenses relatives aux prises en charge des mineurs en assistance éducative (mineurs en danger) effectuées par les établissements, les services de placements familiaux et les services d'action éducative en milieu ouvert sont supportées par l'aide sociale à l'enfance.

Au total, les dépenses de fonctionnement du secteur associatif habilité supportées par le budget de l'Education surveillée, se sont élevées, en 1987, à 549,1 MF.

L'effectif budgétaire des personnels de l'Education surveillée était en 1987 de 4 316, dont 429 chefs de service éducatifs, 2 134 éducateurs titulaires, 155 éducateurs stagiaires ; en 1988, à la suite de la suppression de 92 emplois d'éducateurs titulaires, cet effectif est passé à 4 242.

Dans le cadre de la stabilisation générale des effectifs, il n'est prévu ni créations, ni suppressions d'emplois.

Le projet de budget de la Chancellerie pour 1989 prévoit de réévaluer, au profit des personnels de l'Education surveillée, les indemnités suivantes :

- indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux conducteurs automobiles,

- indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires aux personnels administratifs,

- indemnité de surveillance de nuit,

- indemnité forfaitaire spéciale allouée à certains personnels des services extérieurs de l'éducation surveillée,

- indemnité spéciale allouée aux personnels des services extérieurs de l'éducation surveillée exerçant leur fonction dans les maisons d'arrêt.

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution depuis 5 ans du taux d'encadrement des jeunes pris en charge par le secteur public de l'éducation surveillée.

Les calculs sont établis en fonction des effectifs réels des personnels affectés dans les structures d'hébergement et dans les services de milieu ouvert. Les personnels en poste dans les écoles et services administratifs, ainsi que ceux assurant des fonctions d'orientation et de consultation, ne sont donc pas inclus.

Années	Jeunes pris en charge		Personnels		Taux d'encadrement			
					Au 31 décembre		Dans l'année	
	Au 31 décembre	Dans l'année	Personnel d'éducation	Ensemble du personnel	Nombre jeunes par éduc.	Nombre jeune par agent de E.S.	Nombre jeunes par éduc.	Nombre jeune par agent de E.S.
1983	32 729	58 003	2 225	4 122	14,7	7,9	26,4	14,2
1984	32 787	60 213	2 422	4 319	13,5	7,6	24,9	13,9
1985	33 874	62 742	2 449	4 369	13,8	7,7	25,6	14,3
1986	34 537	65 100	2 435	4 326	14,1	7,9	26,7	15,0
1987	35 293	65 969	2 279	4 129	15,4	8,5	28,9	15,9

## B. L'ACTIVITÉ DES SERVICES

Le tableau ci-dessous montre que les prises en charge "en milieu naturel" sont très largement majoritaires surtout dans le secteur public.

### Types de prise en charge au 31 décembre

		Hébergement de nuit à l'établissement		Hébergement de jour à l'établissement		Hébergement extérieur financé par la structure		Externat		Total = 100 %
		Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%	
Secteur	31.12.86	1363	4,0	1135	3,3	507	1,5	31485	91,3	34490
public	31.12.87*	1386	3,9	1035	2,9	572	1,6	32300	91,5	35293
Secteur associatif	31.12.86*	11294	12,8	347	0,4	7481	8,5	68993	78,3	88115

\*chiffres provisoires

On doit donc distinguer, néanmoins,

- les "hébergés à l'établissement" ; ces jeunes reçoivent une formation générale et professionnelle dans l'établissement alors que d'autres poursuivent leurs études ou leur apprentissage ou exercent une activité professionnelle à l'extérieur ;

- les hébergés de jour ou demi-pensionnaires qui viennent suivre dans la journée des cours d'enseignement général ou professionnel dans l'établissement ;

- les jeunes faisant l'objet d'un hébergement extérieur financé par l'établissement ou le service ; ils sont pris en charge mais placés comme pensionnaires dans un autre établissement, logés dans une chambre en ville ou placés dans une famille d'accueil. La prise en charge éducative est la même que celle d'un jeune suivi en milieu naturel ou demi-pensionnaire ;

- enfin, les "externes", pris en charge par les établissements ou les services et restant dans leur milieu naturel de vie ; certains participent aux activités collectives de l'établissement (loisirs, activités éducatives, camp de vacances) comme les jeunes appartenant aux catégories précédentes.

Les catégories de prises en charge en fonction de leur durée se répartissent de la manière suivante :

	1986						1987*	
							Secteur public	
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Nbre	%
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%		
Moins de 1 mois	2794	9,1	1904	3,3	4698	5,3	2761	9,0
De 1 à 5 mois	6641	21,6	10111	20,3	16752	20,3	6595	21,5
De 6 à 12 mois	8698	28,3	12120	24,3	20818	25,3	3743	28,5
De 1 à 2 ans	7171	23,3	9898	19,3	17069	21,2	7209	23,5
De 2 ans et plus	5425	17,7	15847	31,3	21272	26,4	53,68	17,5
Ensemble	30729	100	49880	100	80609	100	30676	100

\*Chiffres provisoires

Les données chiffrées font apparaître, pour les prises en charge de 1 à 6 mois, de 6 à 12 mois et de 1 à 2 ans, des proportions comparables qu'il s'agisse du secteur public ou du secteur associatif habilité.

En revanche, le pourcentage des prises en charge inférieures à un mois, liées le plus souvent à une fonction d'accueil et d'orientation, est plus de deux fois supérieur dans le secteur public.

Pour les prises en charge de plus de 2 ans, on relèvera qu'elles représentent la catégorie la plus importante dans le secteur associatif, leur proportion étant presque le double de celle du secteur public.

Les activités d'investigation de l'Education surveillée (secteur public et secteur associatif habilité) apparaissent dans le tableau ci-après qui fait apparaître les dernières données recensées :

	1986		1987 *	
	Secteur public	Secteur associatif (1)	Secteur public	Secteur associatif (1)
Consultations	6 785	1 117	7 000	1 153
Orientation éducative auprès des juridictions	29 822	--	30 795	--
Enquêtes sociales hors consultation	3 093	17 823 (2)	2 609	19 253 (2)

\* chiffres provisoires

(1) Consultations et enquêtes sociales financées

(2) Y compris les enquêtes complémentaires.

Il convient de remarquer une progression importante de la fonction d'orientation éducative auprès des juridictions

Comme chaque année, votre Rapporteur pour avis fera état des dernières statistiques communes concernant l'origine juridique, l'âge et le statut des mineurs et jeunes majeurs de l'Education surveillée :

Origine juridique de l'ensemble des jeunes pris en charge dans l'année	Année 1986						Année 1987 *	
	Secteur public		Secteur associatif		Ensemble		Secteur public	
	Nomb.	%	Nomb.	%	Nomb.	%	Nomb.	%
<b>Délinquants</b>								
Contrôle judiciaire	350	0,5	--	--	350	0,2	360	0,6
Ordonnance du 2.2.1945	16 912	25,9	926	0,7	17 838	8,8	17 108	25,9
Sursis avec mise à l'épreuve	3 632	5,6	--	--	3 632	1,8	3 580	5,4
Travail d'intérêt général	182	0,3	--	--	182	0,1	190	0,3
<b>Délinquants (totalité)</b>	<b>21 076</b>	<b>32,3</b>	<b>926</b>	<b>0,7</b>	<b>22 002</b>	<b>10,9</b>	<b>21 238</b>	<b>32,2</b>
Mineurs en danger (Art. 375 du C.C.)	41 780	64,1	131 001	94,9	172 781	85,0	42 329	64,2
Jeunes majeurs (Décret du 18.02.1975)	2 363	3,6	6 068	4,4	8 431	4,1	2 402	3,6
<b>TOTAL</b>	<b>65 219</b>	<b>100</b>	<b>137 995</b>	<b>100</b>	<b>203 214</b>	<b>100</b>	<b>65 969</b>	<b>100</b>

\* Chiffres provisoires

Les mineurs délinquants représentent donc 32 % des prises en charge dans le secteur public et seulement 0,7 % dans le secteur associatif habilité ; cette situation s'explique par le fait que les établissements et services du secteur associatif habilité ne peuvent prendre en charge les mineurs délinquants placés sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. Les mineurs pris en charge pour l'exécution d'une condamnation à un travail d'intérêt général relèvent, eux aussi, du secteur public.

On notera aussi que dans le secteur associatif, les "services d'action éducative en milieu ouvert" ne peuvent suivre que des mineurs en danger et des jeunes majeurs.

Enfin, seuls certains établissements associatifs, spécialement habilités à cet effet, peuvent prendre en charge des mineurs délinquants faisant l'objet d'une protection judiciaire aux termes de l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945.

La répartition des jeunes au 31 décembre par tranche d'âge apparaît dans le tableau suivant :

Age au 31 décembre	1986						1987 *	
	Secteur public		Secteur associatif		Total		Secteur public	
	Nomb.	%	Nomb.	%	Nomb.	%	Nomb.	%
Moins de 10 ans	4 170	12,1	35 022	39,8	39 192	32,0	4 200	11,2
De 10 à 13 ans	2 966	8,6	15 504	17,6	18 470	15,1	3 243	9,2
De 13 à 16 ans	9 062	26,3	20 293	23,0	29 355	23,9	9 250	26,2
De 16 à 18 ans	14 977	43,4	14 637	16,6	29 614	24,1	15 200	43,1
De 18 ans et plus	3 315	9,6	2 659	3,0	5 974	4,9	3 400	9,6
Ensemble	34 490	100	88 115	100	122 605	100	35 293	100

\* Chiffres provisoires

La comparaison de la proportion respective des tranches d'âge fait apparaître la répartition suivante :

Dans le secteur public, les 16 à 18 ans sont les plus nombreux avec plus de 40 % de l'ensemble des jeunes pris en charge au 31 décembre ; les mineurs de moins de 10 ans ne représentant que 12 % environ des effectifs.

En revanche, dans le secteur habilité, les mineurs de 16 à 18 ans, confiés sur décision d'une juridiction pour enfants, ne représentent qu'un peu plus de 16 % alors que les moins de 10 ans sont plus nombreux et représentent presque 40 %.

La proportion des mineurs de 10 à 13 ans est deux fois plus importante dans le secteur associatif (de 8 % dans le secteur public et 17 % dans le secteur associatif habilité).

La tranche d'âge dont la proportion est la plus voisine dans les deux secteurs est celle des 13 à 16 ans (26 % environ dans le secteur public et 23 % dans le secteur associatif habilité).

Dans le secteur public comme dans le secteur habilité, ce sont les jeunes de plus de 18 ans qui sont les moins nombreux. On relèvera, cependant, que cette tranche d'âge est plus importante dans le secteur public (presque 10 % des effectifs contre seulement 3 % dans le secteur associatif, cependant, soit une proportion trois fois plus importante) car, outre des jeunes majeurs pris en charge au titre de la protection judiciaire (décret du 18 février 1975) pour lesquels le secteur habilité est également compétent, le secteur public peut seul prendre en charge les jeunes condamnés à une peine assortie du sursis avec mise à l'épreuve ou placés "en milieu ouvert" conformément à l'article 16 bis de l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante.

Le tableau ci-dessous fait apparaître la répartition des jeunes suivis au 31 décembre selon leur statut social (scolarité, emploi).

	31.12.1986						31.12.1987*	
	Secteur public		Secteur association		Ensemble		Secteur public	
	Nomb	%	Nomb	%	Nomb	%	Nomb	%
Enfants de moins de 6 ans	1986	5,8	17907	20,3	19893	16,2	1970	5,6
Mineurs de plus de 6 ans et de moins de 16 ans non scolarisés	14398	41,7	883	1,0	66883	54,6	14650	41,5
Jeunes en formation générale dans un établissement			51602	58,8				
Jeunes en formation technique dans un établissement	6292	18,2	8540	9,6	14832	12,1	6326	17,9
Stage de formation ou contrat d'apprentissage	4507	13,1	4822	5,4	9329	7,6	4800	13,6
Jeunes ayant une activité professionnelle	1682	4,9	1260	1,4	2942	2,4	1750	5,0
<b>Total</b>	<b>34490</b>	<b>100</b>	<b>88115</b>	<b>100</b>	<b>122805</b>	<b>100</b>	<b>35293</b>	<b>100</b>

\* chiffres provisoires

On constate que la proportion des mineurs de plus de 6 ans et celle des moins de 16 ans non scolarisés est relativement voisine dans le secteur public et dans le secteur associatif habilité.

Pour les autres catégories, les proportions sont très différentes et correspondent aux renseignements fournis par le tableau précédent : les jeunes pris en charge par le secteur associatif habilité sont beaucoup moins âgés, et donc, le plus souvent, en formation générale ; au contraire, la représentation des jeunes en formation technique, en stage de formation ou contrat d'apprentissage, ainsi que

celle des jeunes ayant une activité professionnelle ou au chômage est beaucoup plus élevée dans le secteur public.

### C. LE REDÉPLOIEMENT DES ÉQUIPEMENTS

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits d'équipement depuis 1980, en francs constants et en francs courants (en milliers de francs)

Années	EN FRANCS COURANTS			EN FRANCS CONSTANTS		
	Dotation initiale	Annulation ou mise en réserve	TOTAL	Dotation initiale	Annulation ou mise en réserve	TOTAL
1980	37.000		37.000	37.000		37.000
1981	37.000	11.250	33.750	32.889	8.756	32.889
1982	45.000	12.750	33.750	35.025	9.214	26.269
1983	51.000	11.470	38.250	36.858	7.828	27.644
1984	45.900		34.430	31.325		23.497
1985	41.310	8.420	41.310	27.212	5.411	27.212
1986	31.620	598	23.200	20.320	375	14.909
1987	31.620		31.022	19.824		19.449
1988	31.930		31.930			

Calculée en fonction de la base 100 en 1980, l'évolution constatée est la suivante :

1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
100	112,50	128,48	138,37	146,53	151,91	155,61	159,50	inconnu à ce jour

Un certain nombre d'équipements considérés comme inadaptés aux besoins font actuellement l'objet de négociation en vue de procéder à leur échange ou à leur cession. Il s'agit de l'I.S.E.S. de

Fay les Nemours, l'I.S.E.S. de Bourges et de Rennes, l'I.S.E.S. d'Agnetz, l'I.S.E.S. de Saint-Maurice à Lamotte-Beuvron, l'I.S.E.S. de Toulouse Labège, l'I.S.E.S. de Brignoles, l'I.S.E.S. d'Ambrières, l'I.S.E.S. de Spair, l'I.S.E.S. de Nancy et le foyer d'Yvre l'Evêque.

Nombre de ces négociations sont intervenues à la suite des avis rendus par les commissions régionales d'évaluation mises en place à la fin de l'année 1986. Ces commissions placées sous l'autorité des Directeurs régionaux sont chargées de veiller à la bonne utilisation des moyens existants et à leur conformité aux besoins des juridictions ; en cas d'inadaptation, elles proposent des modalités de redéploiement des moyens et des personnels.

La Direction de l'Education surveillée souhaiterait, enfin, la création à son profit d'un Fonds de concours qui lui permettrait de réinvestir le produit des cessions d'établissements ou de terrains qu'elle envisage de désaffecter dans le cadre d'une politique de reconversion, voire de transfert d'activité de certaines institutions.

## II. LES ORIENTATIONS DE L'ACTION ÉDUCATIVE DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE POUR 1989

Procurer aux mineurs délinquants ainsi qu'aux mineurs en danger les moyens de réussir leur insertion sociale et professionnelle et, par suite, d'échapper à "l'engrenage de la délinquance et de la récidive" : tel est l'objectif général que s'assigne l'Education surveillée.

Soulignant que son action s'inscrit, le plus souvent, dans le cadre de **décisions juridictionnelles**, l'Education surveillée rappelle qu'elle fournit des prestations de service public visant à faire sortir le mineur d'une "logique de l'échec" qui se traduit, encore aujourd'hui, par un nombre élevé d'incarcérations. La politique de la "protection judiciaire de la jeunesse" devrait s'articuler, en 1989, autour des orientations suivantes :

- en présence de mineurs délinquants, le recours à une **"réponse éducative"** en procurant au magistrat en amont de sa décision, l'information maximum tant sur la situation du mineur que sur les prises en charge éducatives existant dans le département ou même hors du département : les services éducatifs auprès des tribunaux" devraient pourvoir à cette tâche ;

- le développement du travail d'intérêt général en favorisant l'aspect éducatif lorsque des mineurs délinquants sont en cause ;

- la continuité de l'action éducative dans le cas où le mineur subit une période d'incarcération ;

- l'amélioration de la qualité des prises en charge éducatives susceptibles d'être mises en oeuvre dans chaque département afin que chaque mineur bénéficie des prestations les mieux adaptées à sa personnalité ;

- l'accès de chaque mineur de justice, où qu'il se trouve, à tout ou partie des prestations suivantes :

- . hébergement et logement,
- . soins,
- . amélioration du niveau scolaire,

. aide à l'accès à l'emploi ou à des statuts intermédiaires (stages, contrats de formations) par des actions de formation professionnelle ou des activités de production ou d'insertion,

. activités culturelles, sportives et de voyages.

- le retour du mineur dans des structures de "**droit commun**". A cet effet, l'Education surveillée favorisera les actions menées conjointement avec d'autres ministères disposant de compétences techniques ou de moyens utiles : l'Education nationale étant un département particulièrement concerné ;

- la mise en place pour les mineurs les plus difficiles, de "**projets pédagogiques innovateurs**" faisant l'objet d'une évaluation périodique et d'une diffusion ;

- la présence active dans les **instances interministérielles locales** : conseils de prévention de la délinquance, structures chargées des opérations de prévention durant l'été, missions locales, comités départementaux de lutte contre la toxicomanie...

La conviction actuelle de l'Education surveillée est que le **décloisonnement** et le **partenariat** sont un cadre adapté aux "**réponses nouvelles**" qu'il convient de mettre en oeuvre à l'égard d'une population pour laquelle des projets éducatifs plus classiques ont déjà échoué.

L'Education surveillée reconnaît, cependant, que les innovations dans la prise en charge éducative passent par une nouvelle répartition du personnel en fonction des besoins individuels des mineurs de justice.

Elle indique qu'elle poursuivra sa **réflexion sur l'adaptation permanente des moyens aux objectifs poursuivis**.

Cette réflexion, souhaitée par "l'audit" remis au ministre de la Justice au mois de décembre 1986, devrait tendre aux fins suivantes :

- assurer au meilleur niveau territorial la cohérence des projets éducatifs de chaque structure publique ou habilitée afin d'apporter aux mineurs une prise en charge diversifiée ;

- planifier l'évolution des établissements les plus importants en fonction de leur capacité et de leur coût d'adaptation aux besoins recensés ;

- mieux répartir les moyens en personnel pour tenir compte des besoins spécifiques des mineurs difficiles ;

- réexaminer avec l'ensemble des personnels de l'Education surveillée le contenu des qualifications et des besoins de formation ainsi que les adaptations des statuts.

\*

\*      \*

### III. LA POSITION DU RAPPORTEUR POUR AVIS

Votre rapporteur pour avis rappellera tout d'abord, en les résumant, les conclusions de "l'audit" sur les services extérieurs de l'Education surveillée remis au Garde des Sceaux au mois de décembre 1986 par M. Jean-Louis Langlais, administrateur civil hors classe.

On trouvera dans l'Avis présenté l'année dernière par votre rapporteur une présentation plus complète des constats et recommandations de ce rapport.

Les critiques contenues dans l'audit portaient essentiellement sur deux aspects : les structures administratives et la pédagogie éducative.

S'agissant des structures administratives, le rapport relevait tout d'abord un sous-encadrement de l'Education surveillée et un "décalage" dans son implantation géographique par rapport aux autres administrations ; il soulignait le retard de ce service public dans le processus de **déconcentration** et ses rigidités excessives.

"L'audit" proposait aussi de faire coïncider les circonscriptions régionales des services extérieurs avec la carte administrative des régions ; il recommandait surtout un renforcement "hiérarchique" des services extérieurs et une meilleure répartition des compétences entre l'échelon régional et l'échelon départemental de l'Education surveillée ; à cet égard il préconisait la **création d'un corps d'administrateurs qualifiés**, affectés à des fonctions de direction dans les services de l'Education surveillée.

"L'audit" recommandait encore un redéploiement progressif des moyens de l'Education surveillée -notamment le **patrimoine immobilier**- en fonction des besoins : à cet effet, il préconisait un bilan général des moyens publics et privés de l'Education surveillée.

En ce qui concerne le recrutement et la formation des personnels, il était suggéré un **relèvement du niveau des emplois** et une formation élargie qui mette mieux en harmonie secteur public et secteur associatif.

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

S'agissant de la "**pédagogie éducative**", le rapport Langlais jugeait indispensable de concentrer l'action de l'éducation surveillée sur les mineurs et jeunes majeurs les plus difficiles, tant au titre de l'assistance éducative que dans le cadre pénal.

Il était mis l'accent sur une double nécessité : **ne pas négliger la fonction d'hébergement** correspondant à des besoins constatés et **mieux utiliser les moyens existants** ; la "réhabilitation" de l'hébergement devant entraîner un réaménagement des structures prenant en compte les besoins spécifiques des mineurs en matière d'enseignement général et de formation professionnelle.

Des formules nouvelles de prise en charge éducative pour les mineurs les plus difficiles étaient recommandées : les "**structures éducatives à encadrement renforcé**".

Dans quelle mesure les critiques formulées par "l'audit" ont-elles été prises en compte ?

En ce qui concerne la **réorganisation administrative** de l'Education surveillée, votre rapporteur pour avis constate que les recommandations de "l'audit" ont été suivies d'effet et que la politique actuelle de la Chancellerie assure la continuité de l'action entreprise l'année dernière.

"Hiérarchisation", déconcentration et réévaluation des moyens en fonction des besoins étaient les notions majeures que "l'audit" avait dégagées en vue de "restructurer" ce service public.

Ces orientations se sont, d'abord, traduites par le décret n° 88-42 du 14 janvier 1988 ; ce texte répond aux exigences de la décentralisation en instituant une véritable déconcentration administrative aux deux échelons régional et départemental.

Les anciens délégués régionaux sont devenus **directeurs régionaux**, et les services départementaux de l'éducation surveillée constituent désormais des directions départementales placées sous l'autorité d'un directeur départemental ; un véritable **lien hiérarchique** a été institué entre ces deux échelons qui se trouvent dotés d'une représentativité accrue face à leurs partenaires extérieurs : ils pourront obtenir de la part des préfets, délégation de signature d'ordonnateurs secondaires et disposer ainsi de moyens nouveaux pour améliorer la gestion des services placés sous leur autorité.

Les **directeurs régionaux** sont chargés d'appliquer dans leur circonscription la politique nationale de prise en charge de la jeunesse délinquante et en danger, d'en évaluer les besoins, de coordonner les actions des services publics et privés de l'éducation surveillée, en liaison avec les autorités administratives et judiciaires, afin de répartir l'ensemble des moyens en personnel et en équipement du secteur public de l'éducation surveillée ; ils exercent aussi les attributions relatives à l'habilitation et au contrôle du secteur associatif.

Les **directeurs départementaux**, placés sous l'autorité des directeurs régionaux, ont vocation à diriger l'ensemble des établissements et services du secteur public de l'éducation surveillée implantés dans leur département.

La direction de l'éducation surveillée procède actuellement à la publication des arrêtés portant création des directions départementales et des services compris dans leur ressort territorial. L'ensemble devrait être mis en place à la fin de cette année.

En ce qui concerne, en second lieu, l'adaptation du patrimoine immobilier aux besoins existants, des "**commissions régionales d'évaluation**" ont été créées conformément aux recommandations de "l'audit". Ainsi que nous l'avons vu plus haut, un certain nombre d'opérations de cessions ou de redéploiement ont d'ores et déjà été réalisées et d'autres suivront. Sur ce point encore, la politique de l'Education surveillée est placée sous le signe de la continuité.

S'agissant en revanche de la **pédagogie éducative**, il apparaît que les défaillances constatées par "l'audit" ne sont plus reconnues comme telles par la direction de l'Education surveillée.

La politique amorcée à cet égard en 1987 tendait, notamment, à concentrer l'intervention du service public sur les mineurs les plus difficiles : la mise en place de "structures éducatives à encadrement renforcé" devaient concrétiser cette orientation.

Avant qu'une quelconque expérience ait été tentée en ce sens, ce projet semble aujourd'hui complètement abandonné. Certes, la direction de l'Education surveillée annonce qu'elle s'efforcera d'augmenter les effectifs d'éducateurs chargés de la prise en charge de ces mineurs ; certes, elle insiste sur la nécessité de mettre en place des solutions "**innovatrices**" et appropriées pour cette population difficile notamment dans la perspective de la limitation de la détention provisoire des mineurs au 1er mars 1989.

A cet égard, soulignons que votre rapporteur n'a pas obtenu de précisions sur le contenu des "innovations" envisagées.

L'Education surveillée insiste aussi sur le fait que chaque mineur doit faire l'objet d'un traitement spécifique et individualisé et que la "concentration" des mineurs difficiles lui apparaît comme inopérante voire dangereuse.

Votre rapporteur pour avis posera, pour sa part, la question suivante : l'Education surveillée dispose-t-elle des moyens -en hommes et en matériel- de sa politique ?

Les représentants des personnels de l'Education surveillée ont indiqué à votre rapporteur que les éducateurs n'avaient pas accès au réseau national du téléphone et que le parc automobile mis à leur disposition était dans un état de vétusté particulièrement préoccupant (le crédit supplémentaire voté à l'Assemblée nationale étant, ici, tout particulièrement bienvenu).

Comment, dans ces conditions, espérer que puisse être mise en oeuvre une **politique générale de prévention** visant l'ensemble des jeunes en difficulté tout en procurant à chaque mineur, un "traitement individualisé" vraiment efficace.

Votre rapporteur ne peut qu'émettre de vives réserves sur la fiabilité d'une telle politique.

\*

\* \*

Votre commission des Lois, après un vote, a émis un avis défavorable à l'adoption des crédits affectés par l'Assemblée nationale aux services de l'Education surveillée dans le projet de loi de finances pour 1989.