

N° 90

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au proces verbal de la seance du 21 novembre 1990.

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 1991 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VI

JUSTICE - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Michel RUFIN,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larche, *président* ; Louis Virapouille, François Giacobbi, Charles de Cuttoli, Michel Darras, *vice présidents* ; Charles Lederman, Germain Authie, René-Georges Laurin, Marcel Rudloff, *secrétaires* ; Guy Allouche, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Pierre Biarnes, Christian Bonnet, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Jean Chamant, Raymond Courrière, Etienne Dailly, André Daugnac, Luc Dejoie, Michel Dreyfus Schmidt, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Jean-Marie Girault, Paul Graziani, Hubert Haenel, Daniel Heffel, Charles Jolibois, Lucien Lanier, Bernard Laurent, Paul Masson, Daniel Millaud, Lucien Neuwirth, Charles Ornano, Georges Othily, Robert Pages, Claude Pradille, Albert Ramassamy, Roger Romani, Michel Ruïn, Jacques Sourdille, Jacques Thyraud, Jean Pierre Tizon, Georges Tretle

Voir les numeros :
Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 30), 1639 (tome VIII) et T.A. 389
Sénat : 84 et 85 (annexe n° 28) (1990-1991).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LES POPULATIONS PRISES EN CHARGE	5
II. L'ACTIVITE DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE	9
A. LE SECTEUR PUBLIC	10
B. LE SECTEUR ASSOCIATIF	11
III. LES PERSONNELS EDUCATIFS	13
IV. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	16
A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	16
B. L'ÉQUIPEMENT	17
ANNEXE	19

Mesdames, Messieurs,

Comme à l'accoutumée, le projet de budget de la Chancellerie pour 1991 réserve à la Protection Judiciaire de la Jeunesse une part modeste de ses crédits : 1,78 milliard de francs sur un budget d'un peu plus de 18 milliards de francs, soit moins de 10 % de l'ensemble.

Votre rapporteur pour avis, qui a, pour la première fois, l'honneur de présenter ce budget devant la Haute Assemblée succédant ainsi à notre excellent et talentueux collègue M. Charles de Cuttoli, relèvera que c'est aussi la première fois que le Parlement est amené à examiner les crédits de la «Protection Judiciaire de la Jeunesse». L'administration concernée, jusque-là appelée Education Surveillée, a estimé que cette nouvelle dénomination correspondait mieux à la nature des diverses tâches qui lui incombent. Ces tâches s'articulent, au demeurant, autour d'une unique et ambitieuse mission : l'insertion dans la société de centaines de milliers de jeunes «marginalisés» par la délinquance ou par des difficultés graves qui en font des mineurs en danger.

Ce sont, chaque année, plus de 210.000 garçons et filles enfants et adolescents, qui font l'objet d'une ou d'un ensemble de mesures d'assistance éducative qui peuvent être exécutées en internat ou dans un cadre plus souple, en fonction de la personnalité des intéressés (externat, demi-pension, placement en milieu familial, observation en milieu ouvert...) sur décisions des juridictions de la jeunesse. En 1987, le Garde des Sceaux a demandé que lui soit remis un rapport établissant une sorte de bilan des moyens, des actions et des résultats de l'Education Surveillée. Ce rapport, dit «rapport Langlet» a formulé un certain nombre de propositions qui ont été abondamment commentées par notre collègue M. Charles de Cuttoli, ces trois dernières années. En dépit de certains changements

d'orientations -le rapport Langlet mettait par exemple l'accent sur la priorité que représentait, selon lui, le «traitement» des cas les plus difficiles- la nouvelle direction de la Protection Judiciaire de la Jeunesse met en oeuvre nombre de mesures jugées indispensables, en particulier le redéploiement du patrimoine immobilier de l'ex-Education Surveillée afin de mieux adapter les moyens matériels aux besoins. En ce qui concerne les moyens humains, le redéploiement et l'adaptation sont aussi à l'ordre du jour même s'il apparaît indispensable de revitaliser les effectifs notamment dans le personnel éducatif pour mieux répondre aux nouveaux défis. Le phénomène des bandes organisées dans les grands ensembles des banlieues urbaines -des événements récents sont venus témoigner, s'il en était besoin, de l'ampleur du problème- souligne à quel point il est impérieux de renforcer les services de protection judiciaire de la jeunesse.

La discussion -légitime- sur les effets de telle ou telle méthode ou structure socio-éducative ne doit pas faire oublier l'essentiel : un immense effort est à consentir pour empêcher que les grandes zones urbaines ne se transforment en champs-clos pour des milliers de jeunes «à la dérive».

La Protection Judiciaire de la Jeunesse doit donc très vite être considérée comme prioritaire car l'intégration des jeunes en péril n'est pas seulement un devoir de la société, elle conditionne aussi la tranquillité et la sécurité de tous nos concitoyens.

C'est en ce sens qu'entend s'exprimer votre rapporteur pour avis qui n'hésitera pas à s'expliquer en toute liberté sur les multiples aspects du problème.

I. LES POPULATIONS PRISES EN CHARGE

Les dernières statistiques recensées remontent à l'année 1988 ; les chiffres fournis par la Chancellerie pour cette année revêtent d'ailleurs un caractère provisoire.

En 1988, les jugements initiaux, portant sur des jeunes faisant l'objet d'une procédure, ont concerné **60 755 mineurs délinquants**, soit **39 %** du total, **90 186 mineurs en danger**, soit **57,9 %** du total et **4 896** jeunes majeurs de 18 à 21 ans, soit **3,1 %** du total. C'est donc pour l'ensemble, **155 822 jugements** qui ont été rendus en 1988 pour régler le cas des mineurs délinquants, des mineurs en danger ainsi que des jeunes majeurs visés par l'article 375 du code civil.

La même année, 31 021 mineurs ont été concernés par l'institution de 9 937 tutelles aux prestations sociales.

Depuis 1985, on relève une diminution significative des jugements concernant les mineurs délinquants : ceux-ci passent de **45,9 %** de l'ensemble des décisions judiciaires à **39 %** en 1988. En revanche, les jugements concernant les mineurs en danger sont en progression continue : de **51,5 %** du total en 1985 à **57,9 %** en 1988. Le pourcentage de jugements, dans le cadre d'instances initiales, concernant les jeunes majeurs est passé quant à lui de **2,6 %** à **3,1 %** du total.

Les mineurs en danger sont pour l'essentiel bénéficiaires de jugements dans le cadre d'instances modificatives. Ils représentaient, en 1988, **94,4 %** des bénéficiaires de ces jugements (**91,6 %** en 1985) alors que les mineurs délinquants ne faisaient l'objet que de **0,1 %** des instances modificatives et les jeunes majeurs **5,6 %**.

Au total, ce sont néanmoins **64 625 instances modificatives** qui sont intervenues lors de l'année 1988. Dans ce cadre, les tutelles aux prestations sociales ont été, quant à elles, au nombre de **20 108** en 1988.

La totalité des statistiques disponibles, tant pour la métropole que pour les départements et territoires d'outre-mer, apparaissent dans les deux tableaux ci-après.

Après avoir distingué les catégories de mineurs ayant fait l'objet d'instances judiciaires, votre rapporteur pour avis précisera la répartition par sexe de l'ensemble des jeunes pris en charge tant dans le secteur public que dans le secteur associatif habilité. Il mettra

**EVOLUTION DU NOMBRE DES JEUNES FAISANT L'OBJET D'UNE PROCÉDURE
(D.G.M. ET T.O.M. INCLUS)
ÉVOLUTION DU NOMBRE DES JUGEMENTS DANS LE CADRE
D'INSTANCES INITIALES**

Années	Mineurs (1) délinquants		Mineurs en danger		Jeunes majeurs		Ensemble = 100 %	Tutelles aux prestations sociales	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		Tutelles instituées	Mineurs concernés
1985	73 247	45,9	82 299	51,5	4 122	2,6	159 668	9 752	32 492
1986	73 144	42,6	93 774	54,6	4 748	2,8	171 666	10 383	33 290
1987	63 702	40,5	88 452	56,3	5 025	3,2	157 179	9 775	31 409
1988*	60 755	39,0	90 186	57,9	4 896	3,1	155 822	9 937	31 021

EVOLUTION DU NOMBRE DES INSTANCES MODIFICATIVES

Années	Mineurs (1) délinquants		Mineurs (2) en danger		Jeunes majeurs		Ensemble = 100 %	Tutelles aux prestations sociales
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%		
1985	95	0,3	32 401	91,6	2 862	8,1	35 358	15 882
1986	107	0,1	82 193	95,9	3 414	4,0	85 714	18 064
1987	98	0,1	75 552	95,0	3 888	4,9	79 538	19 750
1988*	49	0,1	60 981	94,4	3 595	5,6	64 625	20 108

(1) Article 16 bis inclus

(2) Dossiers revus en application de la loi du 6.1.1986 inclus à partir de 1986

* Chiffres provisoires

ensuite l'accent sur les caractéristiques des mineurs condamnés à une peine de prison sans sursis.

Les chiffres provisoires disponibles concernent l'année 1989 pour le secteur public et l'année 1988 pour le secteur associatif habilité.

En 1989, le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse a pris en charge 69 526 jeunes, dont 33,9 % de filles et 66,1 % de garçons. Le secteur associatif habilité avait quant à lui pris en charge, en 1988, 142 443 jeunes dont 46,8 % de filles et 53,2 % de garçons.

Dans l'ensemble, sur l'année 1988, on constate que la proportion des jeunes filles, plus importante dans le secteur associatif que dans le secteur public, atteint néanmoins un pourcentage

supérieur à 41 % de l'ensemble des jeunes faisant l'objet de mesures d'assistance éducative.

En ce qui concerne les tranches d'âge des jeunes pris en charge au 31 décembre, on relèvera l'intervention prioritaire du secteur public sur les jeunes et grands adolescents, tandis que le secteur associatif habilité continue à intervenir pour l'essentiel sur les plus jeunes. Au 31 décembre 1988 (chiffres provisoires), on dénombrait dans la population prise en charge par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse : 6,5 % de jeunes de moins de 6 ans, 7,2 % de jeunes de 6 à moins de 10 ans, 8,7 % de jeunes de 10 à moins de 13 ans, 25,3 % de jeunes de 13 à moins de 16 ans, 43,1 % de jeunes de 16 à 18 ans et 9,1 % de jeunes majeurs. L'ensemble des tranches d'âge constituait un effectif de 34 074 jeunes.

La même année, le secteur associatif habilité est intervenu sur une population de jeunes représentés à raison de 22 % par les moins de 6 ans, 21,6 % par les jeunes de 6 à moins de 10 ans, 16,6 % par les jeunes de 10 à moins de 13 ans, 21 % par les jeunes de 13 à moins de 16 ans, 15,6 % par les jeunes de 16 à 18 ans et enfin à raison de 3,2 % par les jeunes majeurs.

Le secteur associatif est donc intervenu en 1988 sur un effectif de 89 734 jeunes.

Sur l'ensemble, toutes tranches d'âges confondues, il est à noter que les plus représentés sont en définitive les 16-18 ans (23,2 %), puis les 13-16 ans (22,2 %), suivis à égalité des moins de 6 ans et des enfants de 6 à moins de 10 ans (17,7 % pour les deux tranches), enfin les 10-13 ans (14,5 %).

Les jeunes majeurs ne représentent quant à eux que 4,8 % de l'ensemble des jeunes faisant l'objet d'une assistance éducative par le secteur public et le secteur associatif habilité.

Au 31 décembre 1988, 123 808 jeunes font donc l'objet d'une ou de plusieurs mesures éducatives. Ce chiffre ne varie guère depuis quelques années puisqu'en 1985, 123 042 jeunes se trouvaient dans cette situation.

Le tableau ci-après fait apparaître la totalité des statistiques disponibles sur les années 1985-1988 en ce qui concerne la répartition par secteur et par tranche d'âge des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

RÉPARTITION PAR TRANCHE D'ÂGE DES JEUNES EN CHARGE AU 31 DÉCEMBRE

	Années	Moins de 6 ans		6 à moins de 10 ans		10 à moins de 13 ans		13 à moins de 16 ans		16 à moins de 18 ans		18 ans et plus		Ensemble (100 %)	
		Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Secteur public	1985	1 738	5,1	2 181	6,4	3 092	9,1	9 044	26,7	14 367	42,4	3 452	10,2	33 874	100
	1986	1 986	5,8	2 184	6,3	2 966	8,6	9 062	26,3	14 977	43,4	3 315	9,6	34 490	100
	1987	2 219	6,3	2 422	6,9	2 896	8,2	8 693	24,7	15 265	43,3	3 725	10,6	35 220	100
	1988*	2 230	6,5	2 450	7,2	2 974	8,7	8 620	25,3	14 700	43,1	3 100	9,1	34 074	100
Secteur habilité	1985	16 156	18,1	18 152	20,4	16 630	18,7	21 088	23,6	14 623	16,4	2 519	2,8	89 168	100
	1986	17 907	20,3	17 115	19,4	15 504	17,6	20 293	23,0	14 637	16,6	2 659	3,0	88 115	100
	1987	18 873	21,4	17 302	19,6	15 051	17,1	19 602	22,2	14 579	16,5	2 714	3,1	88 121	100
	1988*	19 698	22,0	19 421	21,6	14 927	16,6	18 834	21,0	14 005	15,6	2 849	3,2	89 734	100
Ensemble	1985	17 894	14,5	20 333	16,5	19 722	16,0	30 132	24,5	28 990	23,6	5 971	4,9	123 042	100
	1986	19 893	16,2	19 299	15,7	18 470	15,1	29 355	23,9	29 614	24,2	5 974	4,9	122 605	100
	1987	21 092	17,1	19 724	16,0	17 947	14,6	29 844	22,9	29 844	24,2	6 439	5,2	123 341	100
	1988*	21 928	17,7	21 871	17,7	17 901	14,5	28 705	22,2	28 705	23,2	5 949	4,8	123 808	100

*Chiffres provisoires

Votre rapporteur pour avis abordera, aussi, le problème des mineurs incarcérés tant en détention provisoire qu'en exécution de peines. En effet, après l'incarcération, ces jeunes font généralement l'objet d'une prise en charge par les services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Au 31 décembre de l'année 1989, 64,1 % des mineurs incarcérés l'étaient au titre de la détention provisoire et 35,9 % au titre de l'exécution d'une peine sans sursis. Sur l'ensemble des mineurs incarcérés, 95,4 % du total était composé de jeunes de 16 à 18 ans, les jeunes de moins de 16 ans ne constituant que 4,5 % de l'ensemble.

Par rapport à l'effectif global des mineurs incarcérés incluant les départements d'outre-mer, on recense 98,3 % de garçons, soit 534 garçons et 1,7 % de filles, soit 9 filles incarcérées sur un total de 543 mineurs.

S'agissant des 2 272 mineurs placés en détention provisoire en 1989, on relève la répartition suivante : 96,7 % de garçons (2 197) et 3,3 % de filles (75), 92,5 % de jeunes âgés de plus de 16 ans (2 102) et 7,5 % âgés de moins de 16 ans (170) ; enfin, 66,8 % ont été placés en détention sur ordonnance du juge d'instruction et 33,2 % seulement sur ordonnance du juge des enfants. On observera sur ce point que les juges d'instruction sont conduits à instruire les affaires les plus graves et que, dans l'ensemble, la mise en détention sur ordonnance d'un juge d'instruction a fortement régressé tout comme les incarcérations sur ordonnance des juges des enfants. L'ensemble des placements en détention provisoire concernant des mineurs a évolué de la manière suivante : 4 903 en 1985 ; 4 270 en 1986 ; 3 943 en 1987 ; 3 160 en 1988 ; enfin, 2 272 en 1989.

En ce qui concerne les mineurs condamnés exécutant une peine de prison sans sursis, on en dénombrait 195 au 31 décembre 1989 dont la quasi totalité était composée de garçons âgés de 16 à 18 ans.

II. L'ACTIVITE DU SECTEUR PUBLIC DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE ET DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITE

Votre rapporteur pour avis ne peut faire état que de statistiques provisoires établies en 1989.

A. LE SECTEUR PUBLIC

Le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse a procédé en 1988 en métropole et dans les départements d'outre-mer à 6 800 consultations, 3 569 enquêtes sociales et près de 38 000 orientations éducatives auprès des tribunaux.

Dans plus de 85 % des cas, les consultations sont donc réalisées par les structures du secteur public. Ce n'est pas le cas, en revanche, des enquêtes sociales ordonnées par les magistrats de la jeunesse qui sont le plus souvent exécutées par le secteur associatif habilité. On doit souligner que les personnels éducatifs du secteur public ont seuls la capacité d'assurer les fonctions d'accueil et d'orientation éducative auprès des tribunaux de grande instance. Cette activité enregistre depuis cinq ans une progression constante (37.929 orientations éducatives en 1989 contre 29.822 en 1984).

L'objectif de la protection judiciaire de la jeunesse a d'abord consisté à mettre à la disposition de chaque tribunal pour enfants l'intégralité des prestations offertes par le secteur public. Il est apparu plus cohérent, au cours des dernières années, d'associer les moyens du secteur public et ceux du secteur associatif habilité.

Cette évolution doit se concrétiser par la mise en place de schémas départementaux de protection judiciaire de la jeunesse.

Une enquête a été menée cette année pour dresser un bilan de «l'image» et de l'activité des différentes institutions du secteur public.

Les résultats de l'enquête font apparaître que les deux principales structures actuelles, l'I.S.P.J.J. (Institution Spéciale de la Protection Judiciaire de la Jeunesse) et la C.O.A.E. (Consultation d'Orientation et d'Action Educative) ne correspondent plus exactement aux missions qui sont effectivement celles des services de la protection judiciaire de la jeunesse. La Chancellerie envisage donc de réexaminer les arrêtés définissant ces institutions. Le secteur associatif fera par ailleurs aussi l'objet d'une enquête l'année prochaine.

En ce qui concerne les modalités et types de prise en charge des jeunes dans les services et établissements du secteur public, on relèvera qu'au 31 décembre 1989, comme en 1988, l'immense majorité des jeunes était suivie en externat (92,13 %),

2,9 % (soit 1 015 en nombre absolu) en internat, 2,9 % (soit 1 036) en demi-pension, 1,20 % (soit 408) en placement familial et 0,8% en hébergement financé.

L'ensemble des jeunes pris en charge par le secteur public au 31 décembre 1989 était de 35 386. S'agissant de l'ensemble des jeunes pris en charge dans l'année, on a recensé tout au long de l'année 1989 le suivi de 69 526 jeunes (68 788 en 1988), dont 33,9 % de filles et 66,1 % de garçons.

La dissociation de l'hébergement et de la formation explique en grande partie la réduction progressive de la proportion des jeunes bénéficiant de l'internat. La situation des jeunes internes varie puisque certains reçoivent une formation générale et professionnelle dans l'établissement tandis que d'autres poursuivent leurs études ou exercent même une activité professionnelle à l'extérieur de l'établissement. Les demi-pensionnaires suivent dans les établissements des cours d'enseignement général et des cours professionnels.

Les jeunes qui font l'objet d'un placement familial ou d'un hébergement extérieur financé sont placés dans une famille d'accueil ou pensionnaires dans un autre établissement ; ils peuvent être encore logés dans une chambre en ville. L'établissement ou le service de la protection judiciaire de la jeunesse prend alors en charge le coût du placement ou de l'hébergement.

Les jeunes externes (plus de 90 % de l'ensemble) demeurent dans leur «milieu naturel» mais participent aux activités collectives des services et établissements comme les internes et les demi-pensionnaires.

B. LE SECTEUR ASSOCIATIF

Aux termes de la loi du 6 janvier 1986, les établissements, services ou organismes privés auxquels l'autorité judiciaire confie des mineurs doivent être habilités soit au titre de l'enfance délinquante soit au titre de l'assistance éducative. Il est à noter qu'en application du décret du 6 octobre 1988, l'ensemble de ces organismes devra avoir formulé une demande de **renouvellement d'habilitation** avant le 6 octobre de l'année prochaine. Le secteur associatif prend aussi en charge des jeunes confiés sur décision des services départementaux de l'aide sociale et parfois des commissions départementales d'éducation spéciale.

En 1989, on a recensé 990 structures du secteur associatif habilité : 650 établissements, 25 services d'observation en milieu ouvert (O.M.O.), 22 services d'orientation et d'action éducative (O.A.E.), 151 services d'action éducative en milieu ouvert (A.E.M.O.), 49 services de placements familiaux, 83 services d'enquêtes sociales, enfin 10 services de consultation d'orientation éducative (C.O.E.). Ces structures étaient au nombre de 949 en 1984.

Tout au long de l'année 1989, le secteur associatif habilité a procédé à 21 439 enquêtes sociales et 1 185 consultations financées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

En dehors du cadre du financement public, le secteur associatif habilité a effectué, en 1988, 3 082 enquêtes sociales et 134 consultations.

Les établissements et services du secteur associatif habilité ont pris en charge, sur décision d'une juridiction de la jeunesse, 142 443 jeunes, soit 80,8 % du total. 18,2 % des jeunes, soit 31 661, ont été pris en charge à un autre titre.

Il est à noter que le secteur associatif est habilité à prendre en charge des jeunes non seulement sur décision des juridictions spéciales pour mineurs (mineurs délinquants, mineurs en danger ou jeunes majeurs) mais encore après l'intervention des services de l'aide sociale à l'enfance et parfois de la sécurité sociale, des tribunaux civils ou même des familles.

70 % environ des jeunes sont confiés par les juridictions pour mineurs aux services d'action éducative en milieu ouvert.

La proportion des jeunes pris en charge sur décision judiciaire diffère selon le type des structures d'accueil. Cette catégorie de jeunes apparaît en effet à proportion de 55 % pour les établissements, de 97 % pour les services d'observation en milieu ouvert et des services d'orientation éducative, de 90 % pour les services d'action éducatives en milieu ouvert, de 87 % pour les services de placements familiaux, enfin de 90 % pour les services de consultation.

Seuls les mineurs délinquants et les jeunes majeurs font l'objet d'un « financement » sur les crédits du ministère de la justice dans les services de consultation et d'observation en milieu ouvert et les services d'orientation et d'action éducative.

Les mineurs en danger, confiés sur décision d'une juridiction pour mineurs, font également l'objet d'un financement sur les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse ; en revanche, dans

les services d'action éducative en milieu ouvert, seuls les jeunes majeurs font l'objet d'un financement sur crédits publics.

Pour 1991, la Chancellerie a annoncé qu'elle entendait désormais procéder à la gestion globale et cohérente de l'ensemble des moyens consacrés à la protection judiciaire de la jeunesse, qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur associatif habilité. C'est au cours du 1er semestre 1991 que sera élaborée une première esquisse des schémas départementaux prenant en compte les ressources de toutes les parties prenantes, en particulier les responsables nationaux des associations qui gèrent les établissements et services associatifs.

III. LES PERSONNELS EDUCATIFS

Le projet de loi de finances pour 1991 renforce les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse. Les nouveaux emplois budgétaires se répartissent de la manière suivante :

- 5 emplois de directeurs de 1ère classe ;
- 11 emplois de sous-directeurs ;
- 5 emplois d'attachés d'intendance ;
- 5 emplois d'adjoints administratifs de 2ème classe.

Ces nouveaux postes devraient renforcer les services pour la mise en oeuvre des futurs schémas départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse.

Le projet de budget crée, en outre, 4 emplois d'assistantes sociales. Il sera aussi procédé à la transformation de 2 emplois d'attachés d'intendance de 2ème classe (qui deviendront attachés d'intendance principaux) et de 2 emplois de professeurs techniques (qui seront transformés en 2 emplois de directeurs d'enseignement professionnel).

A la suite du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique, un nombre important d'emplois des catégories B, C et D ont fait l'objet d'une transformation.

Dans la filière administrative, ces transformations ont concerné 375 emplois du corps d'adjoints administratifs, 220 emplois du corps d'agents administratifs, un emploi dans le nouvel « espace indiciaire » de la catégorie C. Dans la filière ouvrière, elles ont concerné 283 emplois dans le corps des ouvriers professionnels et 208

emplois dans le corps des maîtres ouvriers. Dans la filière des services, elles ont concerné 15 emplois d'agents spécialistes et 14 emplois du corps des secrétaires d'intendance.

La deuxième tranche d'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique se traduira en 1991 par la transformation d'emplois en catégorie A, C et D. Seront concernés 32 emplois du corps des agents administratifs, 23 emplois du corps des maîtres ouvriers, 15 emplois d'agents spécialistes et 64 emplois de chefs de services éducatifs qui seront transformés en emplois de chefs de services éducatifs de catégorie A (appellation provisoire).

La levée du gel des recrutements d'emplois dans la fonction publique en ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse, le comblement de vacances d'emplois ainsi que la création de 30 emplois de personnels administratifs **devraient permettre le recrutement d'environ 350 personnes dont plus de 200 éducateurs.**

Parmi les mesures envisagées pour 1991 en faveur des personnels des services de la protection judiciaire de la jeunesse, on distinguera les mesures **indemnitaires** des mesures touchant aux conditions de travail. Devraient être ainsi revalorisées l'année prochaine de 4,7 % les **indemnités suivantes** :

- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires accordée aux conducteurs d'automobile ;
- l'indemnité forfaitaire de gestion et de responsabilité allouée aux personnels d'intendance ;
- l'indemnité de surveillance de nuit allouée aux agents techniques d'éducation qui assurent les fonctions de veilleurs de nuit ;
- l'indemnité allouée à certains personnels de service ;
- l'indemnité spéciale allouée aux personnels des services extérieurs exerçant leurs fonctions dans les maisons d'arrêt ;
- enfin, l'indemnité forfaitaire de risque et de sujétions spéciales allouée à certains personnels.

La revalorisation de ces régimes indemnitaires est financée par un crédit supplémentaire de 2,14 millions de francs qui s'ajoute au nouveau crédit de 9,8 millions de francs au titre de l'application du protocole sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Les directeurs régionaux et départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse devraient, pour leur part, bénéficier d'une amélioration de leur régime indemnitaire. A cette fin, un crédit de 0,6 million de francs est inscrit au projet de budget.

En ce qui concerne les conditions de travail, on relèvera, pour l'essentiel, que des comités techniques paritaires départementaux ont été mis en place au mois de septembre dernier à la suite d'un arrêté en date du 18 mai 1990. Ces structures devraient renforcer les relations de la Chancellerie avec les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse ; ceux-ci bénéficient d'ores et déjà de l'action des comités d'hygiène et de sécurité locaux compétents pour l'ensemble des agents de la Chancellerie.

Au 1er janvier 1990, les effectifs budgétaires des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse s'élevaient à **5 545 postes**. A la même date, les effectifs réels s'élevaient à **5 178 postes**. Sur ce dernier chiffre, on dénombrait **1 954 éducateurs titulaires, 123 éducateurs stagiaires ou contractuels et 427 chefs de service éducatif**.

Au 1er janvier 1990, cette administration était encadrée par 11 directeurs régionaux, 46 directeurs de 1ère classe, 47 directeurs de 2ème classe et 269 sous-directeurs. On relèvera encore l'existence de 131 secrétaires d'intendance et de 263 professeurs techniques. On dénombrait encore, en effectif réel, au 1er janvier 1990, 250 agents techniques, 476 agents spécialistes et 13 agents techniques. Les psychologues étaient, quant à eux, au nombre de 188.

On rappellera qu'un emploi de directeur de 2ème classe et 30 emplois d'éducateurs ont été créés l'année dernière, notamment pour assurer la mise en oeuvre de la loi du 6 juillet 1989 en ce qui concerne la détention provisoire de mineurs.

Au cours de l'année 1990 il aura été, d'autre part, procédé à la transformation de 40 emplois d'éducateurs en 40 emplois de sous-directeurs afin de renforcer l'encadrement des services et les **directions régionales et départementales de la protection judiciaire de la jeunesse** mises en place par le décret du 14 janvier 1988.

Au total, ce sont 59 transformations d'emplois qui, cette année, auront contribué à la mise en oeuvre d'une politique globale de la protection judiciaire de la jeunesse dont l'axe essentiel demeure l'échelon départemental.

IV. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET L'ÉQUIPEMENT DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

A. LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

La protection judiciaire de la jeunesse verra, en 1991, ses moyens de fonctionnement augmentés de 17 millions de francs au titre des mesures nouvelles. Cette enveloppe se répartit de la manière suivante :

- + 8,2 millions de francs pour l'amélioration et la diversification des conditions de prise en charge de jeunes majeurs dans le secteur public ;

- + 3 millions de francs pour la diversification du mode d'hébergement ;

- + 2,2 millions de francs pour l'amélioration de la prise en charge sanitaire ;

- + 3 millions de francs pour le renforcement de la participation des services aux dispositifs interministériels de prévention et le soutien aux associations d'insertion sociale et professionnelle.

Les 8,9 millions de francs consacrés à l'amélioration des conditions de travail des personnels auront pour effet :

- l'extension du parc automobile (+ 19 véhicules) ;

- l'augmentation des crédits de frais de déplacement (+ 1,5 million de francs) ;

- le renouvellement des matériels et mobiliers ainsi que l'aménagement de locaux (3,8 millions de francs) ;

- le lancement de la première tranche d'un plan bureautique (2,1 millions de francs).

B. L'ÉQUIPEMENT

Le projet de loi de finances pour 1991 prévoit, pour la protection judiciaire de la jeunesse, une enveloppe de 53,2 millions de francs en crédits de paiement contre 42,5 millions de francs en 1990. Les autorisations de programme s'élèveront, quant à elles, à 45 millions de francs contre 37 millions de francs en 1990.

La Chancellerie souligne que la loi de finances rectificative pour 1990 permettra de dégager des autorisations de programme et des crédits de paiement d'un montant équivalent, compte tenu de la cession des biens domaniaux devenus sans usage.

Les crédits de paiement correspondants ne seront néanmoins disponibles qu'à partir de la réalisation des ventes. Cette procédure, mise en place en accord avec la Direction du Budget, évitera les inconvénients des échanges et permettra d'abonder les moyens d'équipement des services d'une soixantaine de millions de francs dans les deux ou trois prochaines années.

En conclusion, on peut relever que le taux de progression du budget de la protection judiciaire de la jeunesse est inférieur à celui qui avait été enregistré en 1990 (+ 9,6 % contre + 14 % tous titres confondus). Les mesures nouvelles s'élèvent néanmoins à 156 MF. Mais compte tenu de l'importance que représente la protection judiciaire des jeunes dans notre société et du nombre toujours croissant de jeunes adolescents en péril, il nous apparaît que ce budget appréhende mal les buts recherchés, à savoir une meilleure insertion de la jeunesse au sein de notre pays.

Quand on sait que ce budget risque d'être diminué dans les prochains jours au minimum de 2 à 3 %, pour répondre aux économies budgétaires décidées par le Gouvernement, on ne peut qu'être inquiet sur l'avenir de la jeunesse délinquante.

C'est pourquoi, votre commission des Lois vous proposera d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de budget du ministère de la Justice pour 1991.

Cette proposition doit traduire les grandes réserves que lui inspirent les conceptions mêmes qui semblent présider à la politique menée en matière de «protection judiciaire de la jeunesse» pour reprendre la nouvelle dénomination, peut-être discutable, que cette administration a choisi elle-même de substituer à celle d'éducation surveillée.

Il n'est pas question de remettre ici en cause le travail, le plus souvent digne d'éloge, accompli par les éducateurs et les chefs de services éducatifs.

Mais l'action quotidienne des personnels éducatifs s'inscrit dans une politique d'ensemble pour laquelle il faut dresser aujourd'hui une sorte de constat d'impuissance.

Dans les départements peu peuplés, à dominante rurale, il apparaît que les associations privées et les institutions du secteur public sont en mesure de prendre en charge, de «traiter» et d'aider efficacement les quelques centaines de jeunes en situation difficile et relevant de la petite délinquance.

En revanche, dans les grandes banlieues urbaines (régions parisienne, lyonnaise, marseillaise, lilloise) tout laisse à penser que le phénomène de marginalisation touchant cette fois des milliers de jeunes fréquemment issus de l'immigration, n'est plus contrôlé. Le saccage d'une commune entière, dans la région lyonnaise, l'irruption à Paris de bandes de «casseurs» dont l'audace est certainement à la mesure du sentiment d'impunité qui les anime, le pillage de centres commerciaux en région parisienne, le guet-apens tendu à un détachement de sapeurs-pompiers à Montfermeil, tous ces graves événements récents qui relèvent de la délinquance agressive et violente ne doivent plus être considérés comme des «problèmes de société» relevant du sociologue mais comme la conséquence de l'échec de la politique conduite, en la matière, durant un certain nombre d'années.

Dans ces conditions, on est en droit de se demander quelles dispositions nouvelles les services de la protection judiciaire de la jeunesse comptent mettre en oeuvre.

ANNEXE

**ÉVOLUTION COMPARÉE DEPUIS 1981 DU BUDGET DE L'ÉTAT, DU BUDGET DE LA JUSTICE
ET DU BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE**

Évolution comparée		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Budget de l'Etat	Valeur aux prix courants en MF	617 731,0	788 726,0	882 621,0	939 701,0	994 909,0	1 030 820,0	1 049 980,0	1 113 822,0	1 155 957,0	1 217 677,0	1 278 000,0
	Indice d'évolution en F courants	100,0	127,7	142,9	152,1	161,1	166,9	170,0	180,3	187,1	197,1	206,9
	Indice d'évolution en F constants	100,0	111,7	114,3	113,0	114,8	113,6	113,7	117,5	116,6	119,2	121,8
Budget de la Justice	Valeur aux prix courants en MF	6 497,0	8 352,0	9 328,0	10 317,0	11 152,0	12 137,0	13 351,0	4 843,0	15 729,0	16 879,0	18 913,0
	Indice d'évolution en F courants	100,0	128,6	143,6	158,8	171,6	186,8	205,5	278,8	242,1	259,8	277,3
	Indice d'évolution en F constants	100,0	112,5	114,9	118,0	122,3	127,2	137,5	181,7	150,8	157,2	163,2
Protec- tion judiciaire de la jeunesse	Valeur aux prix courants en MF	763,0	911,0	1 020,0	1 132,0	1 264,0	1 317,0	1 313,0	1 339,0	1 413,0	1 626,0	1 783,0
	Indice d'évolution en F courants	100,0	119,4	133,7	148,4	165,7	172,6	172,1	175,5	185,2	213,1	233,7
	Indice d'évolution en F constants	100,0	104,5	107,0	110,3	118,1	117,5	115,1	114,4	115,4	128,9	137,6