



... le projet de loi de finances (PLF) pour 2024

AVIS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »

Le programme 182, « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) représenterait **9,4 % des crédits de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2024**. Il serait doté de 1,160 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,125 milliard d'euros en crédits de paiement, **soit une relative stabilité après l'augmentation de l'ordre de 10 % qui avait marqué l'année 2023**. Hors CAS Pensions, ces crédits s'élèveraient à 950 millions d'euros et seraient en hausse de 28 millions d'euros (+ 3 % par rapport à 2023).

Les crédits versés au secteur associatif habilité – qui correspondent aux prestations réalisées par les établissements et services du secteur associatif habilité (SAH) à la demande du juge des enfants, des juges d'instruction et des magistrats du parquet et comprennent l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement, mais aussi d'investissement, de provisions, de frais de siège et de charges financières – s'élèveraient à **299,8 millions d'euros en 2024, en légère augmentation (+ 3,7 %) par rapport à 2023**. Ils permettent de financer l'action des quelques 992 structures habilitées sur un total de 1 221 établissements et services de PJJ dans notre pays (les 229 structures restantes étant gérées directement par le ministère de la justice).

Les **dépenses de fonctionnement du secteur public s'établiraient, quant à elles, à 120,5 millions d'euros en 2024**, soit un niveau équivalent à celui de 2023 et de 2022. Elles financent les services d'hébergement et du milieu ouvert, ainsi que les frais liés directement ou indirectement à la prise en charge des jeunes.

Les **dépenses de personnel du programme (hors CAS Pensions) atteindraient un total de 494,2 millions d'euros en 2024, en croissance de 4,2 % par rapport à la LFI 2023 compte tenu des mesures du « rendez-vous salarial 2023 » et de l'impact des créations d'emplois (92 ETP pour 2024, dont 35 personnels d'encadrement et 57 personnels de catégorie A « métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif ») et des mesures catégorielles**.

Les crédits alloués au programme se décomposent, comme les années passées, en trois actions : « Mise en œuvre des décisions judiciaires » qui concentre **84,4 % des crédits du programme** ; « Soutien » (**11,7 %**), qui correspond au financement de la fonction de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination assumée à titre principal par l'administration centrale de la PJJ ; « Formation » (**3,9 %**), qui regroupe les crédits de l'École nationale de la PJJ. L'évolution des crédits consacrés à chaque action est disparate : hors titre 2, l'augmentation est particulièrement marquée pour l'action « Soutien », dont le taux de croissance (+ **11,3 %**) est singulièrement plus important que ceux des autres actions (qui s'établissent, respectivement, à **2,6 %** et **1,7 %** par rapport à 2023), sans que les documents annexés au PLF 2024 rendent précisément compte des motifs de cette évolution.

Dans le prolongement de l'important travail accompli au cours de ses avis budgétaires successifs sur la protection judiciaire de la jeunesse, entre 2018 et 2022, par Maryse Carrère (RDSE, Hautes Pyrénées), la rapporteure s'est concentrée sur quatre défis majeurs :

- le programme de création de vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) d'ici 2027 ;

- l'ouverture sur l'extérieur de la PJJ, qui reste à conforter ;
- les enjeux de ressources humaines liés tant à l'amélioration de l'attractivité des métiers de la PJJ qu'au déploiement de la nouvelle réserve opérationnelle de la PJJ ;
- enfin, la mise en œuvre fastidieuse de l'applicatif PARCOURS.

Après avoir entendu Éric Dupond-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la justice¹, et sur la proposition de la rapporteure, la commission des lois, a donné un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182, « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2024.**

1. LE PROGRAMME DE CRÉATION DE NOUVEAUX CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS

A. UN PROGRAMME AMBITIEUX...

Prévue par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, l'ouverture de 20 nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) est un axe majeur de la stratégie de la PJJ.

Le plan de construction de ces 20 CEF concerne 15 centres associatifs et 5 centres publics ; trois ont déjà été ouverts à Bergerac (Dordogne), Épernay (Marne) et Saint-Nazaire (Loire-Atlantique), permettant de porter le parc de CEF à 54 établissements dont 36 du secteur associatif habilité (SAH) et 18 du secteur public. Pour mémoire, ces centres, animés par des équipes pluridisciplinaires, ont vocation à permettre la prise en charge des mineurs de 13 à 18 ans multi-réitérants, multirécidivistes ou ayant commis des faits d'une particulière gravité : ils constituent la forme la plus « contenante » du milieu fermé et la **dernière étape avant l'incarcération.**

Entre 2024 et 2027, douze nouveaux CEF ayant une capacité de 12 places chacun doivent ouvrir selon l'échéancier suivant :

- en 2024, un CEF public à Rochefort (Charente-Maritime) et deux centres associatifs à Montsinéry-Tonnegrande (Guyane) et au Vernet (Ariège) ;
- en 2025, cinq centres associatifs à Digne (Alpes de Haute-Provence), Amillis (Seine-et-Marne), Bléré (Indre-et-Loire), Bellengreville (Calvados) et Apt (Vaucluse) ;
- en 2026, un centre public à Lure (Haute-Saône) et un centre associatif à Villeneuve-Loubet (Alpes-Maritimes) ;
- en 2027, un CEF public à Liancourt (Oise) et un CEF associatif à Saint-Nicolas de la Grave (Tarn-et-Garonne).

Le calendrier d'ouverture des cinq derniers centres prévus dans le Pas-de-Calais, le Nord, la Loire, les Yvelines et en Savoie n'est pas encore stabilisé, faute de foncier disponible, mais aussi en raison, pour certains, de l'opposition des riverains. Par ailleurs, l'ouverture de deux centres supplémentaires est prévue d'ici 2027 à Mayotte et à Varenne-le-Grand (Saône-et-Loire).

Le coût moyen de construction d'un centre, estimé lors du lancement du programme à 4,5 M€, **a été réévalué à 6,5 M€** pour tenir compte des coûts particuliers d'adaptation du foncier et de l'impact de l'inflation. **Ce projet représente ainsi un investissement substantiel pour la PJJ**, qui vient s'ajouter à un effort financier conséquent lié, plus généralement, à des projets d'amélioration du parc immobilier.

¹ Le compte rendu de cette réunion est consultable sur le site du Sénat.

Les autres projets immobiliers de la PJJ

La construction de 12 unités éducatives d'activité de jour (UEAJ)

En parallèle des ouvertures de CEF qui permettront d'améliorer l'offre de placement, la PJJ a pour objectif de développer ses capacités de prise en charge en insertion dans le cadre du nouveau code de la justice pénale des mineurs. Cela suppose d'améliorer le maillage territorial des services mais aussi de pérenniser et renforcer le dispositif existant.

Ce programme de construction représente 15,53 M€ AE et 2,50 M€ en CP au PLF 2024.

Prévu initialement pour 12 UEAJ, il sera mis en œuvre de façon différenciée selon les lieux, en fonction des besoins de prise en charge identifiés par la DPJJ, tout en tenant compte des réalités et des contraintes locales sur le plan immobilier (maîtrise foncière, disponibilité de biens domaniaux ou à vendre, etc.). Dans certaines situations, ce renforcement du dispositif d'insertion pourra se faire, au moins dans un premier temps, par une prise à bail comme c'est le cas à Charleville-Mézières (08), afin de pouvoir mettre en œuvre très rapidement une réponse éducative sur ce territoire.

Dès à présent, trois opérations de construction ou de rénovation lourde ont été lancées et sont en phase d'études préalables à Bouguenais (44), Limoges (87) et Saint-Étienne (42) afin de remplacer des équipements vétustes et inadaptés et renforcer le dispositif d'insertion existant.

Une opération de construction d'une nouvelle UEAJ neuve va entrer en phase opérationnelle avec le recrutement du maître d'œuvre à Bruay-la-Buissière (62).

L'acquisition d'un bâtiment à Bourges (18) est en négociation afin d'y créer une nouvelle UEAJ. [...]

La réhabilitation du patrimoine francilien

La mesure nouvelle de remise à niveau du patrimoine immobilier IDF, pour laquelle la DPJJ disposera d'1 M€ d'AE et de CP en 2024, permettra d'engager des études pour la restructuration de certains sites historiques comme celui de Savigny-sur-Orge ou l'établissement d'un schéma directeur immobilier.

Les projets immobiliers à court, moyen et long terme

En raison de la nature des missions qu'elle exerce, la DPJJ met en œuvre une politique immobilière dont l'objectif est de mettre à la disposition des juges et des équipes éducatives des bâtiments répartis sur le territoire national. Ces bâtiments doivent être adaptés aux prises en charge éducatives des mineurs délinquants et répondre aux différentes réglementations en vigueur et aux orientations de la politique immobilière de l'État (mise en accessibilité des bâtiments telle que définie dans l'agenda d'accessibilité programmée de la DPJJ, mise à niveau du câblage et des locaux informatiques dans le cadre du plan d'augmentation des débits (ADD) du ministère et atteinte des objectifs de transition énergétique). En effet, le parc est encore en grande partie composé de locaux usés, peu fonctionnels et peu résistants aux dégradations (anciennes maisons d'habitation ou maisons de maîtres notamment).

[...] Ainsi, il est prévu de livrer en 2023, parmi les opérations les plus importantes, la restructuration et extension de l'UEHC de Bagneux (5,8 M€), la reconstruction de l'UEHC de Béthune (3,67 M€), la reconstruction du CER de Cuinchy (3 M€), la restructuration de l'UEHC de Tourcoing (3,1 M€), la construction des locaux de l'UEAJ de Rouen (1,90 M€), la réhabilitation de l'UEHC de Corenc (1,51 M€), la relocalisation de l'UEMO de Mont-de-Marsan (1,34 M€), et l'aménagement de l'UEAJ de Troyes et [la] rénovation du câblage du site (1,28 M€).

Les principales opérations en cours qui devraient être livrées en 2024 sont les suivantes : la restructuration de l'UEHC de Rosny-sous-Bois (5,5 M€), la reconstruction de l'UEHC de Toulouse la Cale (4,72 M€), la déconstruction et [le] désamiantage du bâtiment 5H sur le site de Savigny-sur-Orge (1 M€) et l'acquisition et relogement de l'UEMO de Saint-Gaudens (1 M€).

Par ailleurs, plusieurs opérations d'ampleur devraient entrer en phase travaux en 2023, avec une prévision de livraison en 2025 : la construction d'une UEHC avec MISP à Auxerre, la restructuration de l'UEHC de Nogent-sur-Oise, la restructuration des UEMO et UEAJ de Dunkerque et la restructuration de l'UEHC d'Arras.

Des opérations actuellement en phase de maîtrise d'œuvre devraient entrer en phase travaux en 2024 ou 2025, comme la réhabilitation d'une aile pour reloger l'UEMO de Nogent-sur-Marne, la réhabilitation de l'UEHC de Rennes, la démolition et reconstruction du CER Poix du nord, la réhabilitation de l'UEHC de Villiers-sur-Marne, la restructuration du site de la Fontaine au Roi à Paris et la construction d'une UEMO et UEHD à Saint-Laurent du Maroni.

Enfin, de nombreux sites font l'objet d'études préalables en vue de futures opérations, tels que le CEF de Brignoles, le CEF de Nîmes, l'UEMO de Pau, l'UEMO d'Aulnay-sous-Bois, l'UEMO d'Antibes et l'UEMO d'Orléans, le site des Chutes-Lavie à Marseille, le site de Bures-sur-Yvette, outre ceux précédemment mentionnés au titre des mesures spécifiques.

Source : réponses du ministère de la justice au questionnaire établi par la commission des lois du Sénat.

B. ... QUI N'EST REMIS EN CAUSE NI PAR LES INSUFFISANCES DE L'ÉVALUATION DES CENTRES EXISTANTS NI PAR LES ÉVOLUTIONS INDUITES PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU CODE DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Sans entendre remettre en cause le programme de construction de nouveaux CEF, la rapporteure rappelle qu'il se heurte à trois difficultés.

La première tient à la **sous-utilisation des centres existants**, dont le taux d'occupation s'établissait en 2022 à 68 % (le taux « cible » étant de 85 %). S'il existe un intérêt de principe à assurer une bonne répartition des centres sur l'ensemble du territoire national, il paraît toutefois paradoxal que la construction de 20 centres ait été engagée sans que les structures existantes paraissent exploitées au maximum de leurs capacités¹. Les auditions menées par la rapporteure ont montré que cette sous-utilisation tenait notamment :

– au **décalage entre, d'une part, les besoins des CEF**, qui aspirent à accueillir des publics dont le profil est en cohérence avec le projet d'établissement et peuvent parfois « réserver » des places pour des jeunes dont la venue n'est pas acquise **et, d'autre part, les modalités d'affectation en CEF**, qui répondent le plus souvent à des situations d'urgence, qu'elles soient pré ou post-sentencielles ;

– aux **difficultés rencontrées par les équipes**, qui ne parviendraient plus à accueillir de nouveaux jeunes en dépit de places disponibles du fait d'un *turnover* trop important, voire du nombre important de postes vacants qui rendrait impossible l'utilisation normale des places.

La seconde découle des **différences de coût entre les CEF publics et les CEF associatifs** qui, pour être observées tant par le Gouvernement que par la Cour des comptes dans un récent rapport, ne sont pas expliquées. Comme le rappelle la Cour, « *le coût des*

¹ Paradoxalement, cette situation se double selon les organisations syndicales entendues par la rapporteure d'un phénomène de « dévoiement » des CEF qui, pensés pour recevoir des jeunes multi-réitérants, reçoivent aujourd'hui de plus en plus de primo-délinquants ; ce constat s'observerait notamment dans des territoires où les CEF sont majoritaires, à l'instar de la région judiciaire Sud-Ouest.

CEF du secteur associatif habilité se situe nettement en-deçà de celui des CEF publics », ce qui pourrait, pour partie, s'expliquer par un différentiel de taux d'occupation et par les revenus plus faibles des éducateurs dans le SAH¹.

Il est étonnant que la répartition des nouveaux centres entre le secteur public et le secteur associatif ait été décidée sans que cette question, pourtant cruciale, ait pu être résolue.

La troisième – et peut-être la principale – difficulté tient à l'impact de l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM). Mis en application depuis le 1^{er} octobre 2021, le nouveau code a en effet induit une baisse très nette de la durée des placements², la durée moyenne en CEF s'étant établie en 2022 à 4,1 mois et 82 % des placements ayant présenté une durée inférieure à six mois. Or, cette durée de six mois était précédemment la durée de référence du placement, à partir de laquelle était conçu un parcours décomposé en trois phases pour favoriser la réinsertion des mineurs et préparer leur sortie.

Face à cette évolution, la direction de la PJJ (DPJJ) a annoncé qu'elle engagerait, à la fin de l'année 2023, une actualisation du cahier des charges des CEF et intégrerait à son plan d'action pluriannuel 2023-2027 la prise en compte de « *la nouvelle temporalité du code de la justice pénale des mineurs* »³ en organisant la prise en charge des mineurs en deux phases au lieu de trois. Pour autant, **la rapporteure doute que cette initiative suffise à résoudre les dysfonctionnements constatés** dans un contexte où, de l'aveu général, les placements sont désormais orientés par les échéances judiciaires et non par le projet éducatif proposé au mineur ; où les séjours « de rupture » de plusieurs mois, dont l'efficacité a été unanimement saluée par les personnes auditionnées, deviennent *de facto* difficiles à mettre en œuvre au vu du raccourcissement des placements ; et où **l'évaluation même de l'impact du CJPM par la DPJJ n'a donné satisfaction ni aux organisations syndicales, ni aux représentants du SAH – qui n'y ont au demeurant pas été associés.**

C. LE RISQUE D'UN EFFET D'ÉVICTION

Plus largement, la rapporteure s'interroge sur un possible « effet d'éviction » favorisant les CEF au détriment d'autres formes de placement.

En effet, et comme l'ont rappelé en audition les représentants de Citoyens & Justice de l'UNIOPSS⁴ pour le compte du SAH (qui gère la grande majorité des CEF), **le nombre de journées en CEF a explosé en 2005 et 2022**, passant de 32 000 à plus de 100 000 ; **dans le même temps, l'hébergement dit « diversifié » (donc hors CEF et CER) s'est effondré**, passant de 300 000 à 138 000 journées.

Le risque est ainsi que **les créations de places en CEF ou en CER soient « gagées » par des suppressions dans les autres structures.** Selon les représentants du SAH, cette évolution peut s'expliquer à la fois par la plus grande facilité de gestion de ces centres (qui, financés par un seul intervenant, sont d'un pilotage plus simple que les autres structures qui font l'objet d'une gestion conjointe) comme par la méconnaissance, de la part des éducateurs et des magistrats, de la richesse des autres possibilités existantes en matière de placement.

La rapporteure s'inquiète de cette situation, qui porte notamment préjudice à deux leviers pourtant essentiels pour la réinsertion des mineurs délinquants.

Le premier concerne les établissements à double habilitation, civile et pénale, qui permettent d'envisager un suivi des mineurs plus stable et plus pérenne : une fois la prise en charge pénale achevée, cette formule ouvre la possibilité de débiter une prise en charge civile sans changer d'établissement et offre « *une réversibilité des parcours du pénal*

¹ Consultable sur le site de la cour des comptes

² Cette baisse résulte notamment de la limitation à trois mois des placements en amont de l'audience d'examen de la culpabilité.

³ Source : réponse du ministère de la justice au questionnaire budgétaire de la rapporteure.

⁴ Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux.

vers le civil et l'administratif avant de rejoindre le droit commun »¹. Plus largement, une telle diversification des solutions d'accueil impose une **meilleure concertation entre le secteur public et le SAH** dans une logique de complémentarité et d'adaptation aux spécificités des territoires. Or, comme le relevaient les acteurs du SAH et en particulier la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE), la coopération, effective au niveau national, **mérite d'être approfondie au niveau interrégional** : il importe ainsi que chaque direction compétente se saisisse rapidement et pleinement du sujet.

Le second levier négligé est celui des alternatives au milieu fermé. Témoigne, entre autres, de cette négligence la **faiblesse du recours à la justice restaurative** (qui est à la fois une alternative au milieu fermé, mais aussi un « module » ouvert en parallèle d'un placement en CEF ou en CER) : alors que 27 M€ avaient été prévus par le projet de loi de finances pour 2021, **seuls 13 M€ sont aujourd'hui affectés à la justice restaurative.** Insuffisamment utilisée par les magistrats, elle est au demeurant peu accessible dans la mesure où elle n'a pas été déployée sur l'ensemble du territoire. **Alors que la réparation était au cœur des ambitions du CJPM, il semble que celui-ci a au contraire incité à privilégier le placement en milieu fermé** (notamment parce que, désormais moins longs, les placements semblent considérés comme « moins graves » par les magistrats) et n'est pas parvenu à stimuler le recours à des formes pourtant innovantes de réponse pénale.

La rapporteure appelle le Gouvernement à prendre toute la mesure de cette situation et à suivre les judicieuses recommandations de la Cour des comptes en reconnaissant l'impérieuse nécessité, « *avant de lancer de nouveaux projets de CEF au-delà de ceux déjà engagés, d'établir les besoins à satisfaire, en se fondant sur une évaluation de l'offre existante et la réalisation de schémas régionaux tenant compte des autres dispositifs de placement de la PJJ et intégrant les conséquences de la réforme de la justice pénale des mineurs* ». Elle ajoute que **cette réflexion devra tenir compte de la nécessité d'inscrire les CEF dans une « palette » de réponses possibles** et s'éloigner de la logique actuelle qui tend à **faire des CEF une solution « par défaut », loin de leur philosophie initiale qui en faisait un dernier recours.**

2. L'OUVERTURE DE LA PJJ SUR L'EXTÉRIEUR : AFFICHAGE OU RÉALITÉ ?

Affichée par le ministère de la justice lors de l'examen des projets de loi de finances depuis plusieurs années et rappelée dans le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, **la volonté de renforcer les partenariats entre la PJJ et les services d'autres ministères est régulièrement réaffirmée.** Au-delà des liens « naturels » de la PJJ avec l'Éducation nationale, les forces de sécurité intérieure et les établissements publics de santé (qui tous sont appelés à intervenir dans des structures gérées par la PJJ, notamment en milieu fermé), le ministère entend ainsi développer des partenariats nouveaux et met en avant sa volonté de coopérer plus étroitement avec le ministère des armées mais aussi, pour profiter de la dynamique créée par les Jeux de 2024 à Paris, avec les acteurs en charge de l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques.

Pour autant, **cette volonté peine à se traduire par des actions concrètes.**

S'agissant du ministère des armées, les actions mises en avant par le ministère de la justice se limitent à la participation de la DPJJ depuis 2016 à un organisme de réflexion et d'action « *destiné à favoriser la connaissance entre les armées et les jeunes* », à l'inscription depuis 2021 des mineurs détenus et pris en charge par la PJJ aux journées « *défense et citoyenneté* » et par un partenariat de la même année « *formalisant les modalités d'accès des jeunes pris en charge par la PJJ à l'ensemble des dispositifs 'jeunesse' du ministère des Armées* ». De même, si une expérimentation portant sur un « *parcours éducatif d'inspiration*

¹ Réponse écrite commune de Citoyens et Justice et de l'UNIOPSS au questionnaire.

militaire à partir du projet pédagogique d'un centre éducatif renforcé » est évoquée, elle ne paraît pas avoir effectivement été lancée ; tout au plus la DPJJ a-t-elle évoqué, lors de son audition par la rapporteure, sa volonté de généraliser les « parcours d'inspiration militaire » dans les CER et de mettre en place des « classes de défense » dans les CEF.

Ainsi, au-delà de la possibilité donnée aux mineurs pris en charge par la PJJ de bénéficier (de même que les autres jeunes) de dispositifs de droit commun portés par le ministère des armées, **aucune action particulière ne semble avoir été déployée.**

Un constat analogue peut être dressé s'agissant de l'objectif affiché par la PJJ de « développer l'insertion par le sport [...] en saisissant notamment l'occasion de la période de préparation des jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, qui constitue non seulement un levier éducatif efficace, mais aussi de cohésion nationale, citoyenne et d'insertion pour les jeunes »¹. Bien qu'un plan d'action « PJJ sport JOP 2024 et au-delà » ait été élaboré, et bien qu'il comporte des actions innovantes et potentiellement prometteuses (déploiement du dispositif « Sésame » d'insertion professionnelle dans les métiers du sport ou de l'animation auprès des jeunes suivis par la PJJ ; partenariat avec l'agence du service civique permettant à des jeunes du service civique de proposer des animations liées aux JOP dans les établissements et services de la PJJ...), **la rapporteure déplore que cette démarche ait été sous-dotée en moyens humains** : seuls 3 ETPT ont été obtenus par la DPJJ (2 en administration centrale et 1 à la DIR Île-de-France et Outre-mer), auxquels s'ajoutent 4,5 ETPT d'éducateurs accordés par le ministère de la justice pour un « renforcement temporaire » en Île-de-France et dans les villes hôtes avant, pendant et après les Jeux. Elle salue le travail effectué par la DPJJ – qui s'est inscrite dans le programme « Héritage » du comité d'organisation des Jeux et s'organise pour apporter son soutien aux directions inter-régionales pour tirer profit de son accès à la billetterie populaire – en dépit de ces faibles moyens.

Enfin, **la rapporteure relève que des partenariats pourtant essentiels demeurent aujourd'hui sous-exploités.** Au cours des auditions, son attention a été notamment appelée sur la nécessité **de renforcer les partenariats avec les juridictions et avec les structures locales de santé** : les partenariats existants avec ces acteurs ont, en effet, été décrits par les personnes entendues (et notamment par les organisations syndicales) comme des « coquilles vides », alors même que ces institutions sont des partenaires majeurs de la PJJ et que leur concours est nécessaire à la bonne prise en charge des mineurs suivis.

3. LE DÉFI DE L'ATTRACTIVITÉ

A. DES EFFORTS POUR AMÉLIORER L'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS DE LA PJJ

La PJJ consent d'importants efforts, depuis plusieurs années, pour renforcer l'attractivité des postes qu'elle offre à ses personnels, sur concours comme sur contrat.

Pour les concours, le niveau d'études global des candidats est en progression tendancielle depuis cinq ans et la féminisation des corps se confirme (la proportion de femmes lauréates aux concours de la PJJ en 2022 a atteint 70 %). Sur le plan quantitatif toutefois, et comme le rappelait Frédéric Phaure, directeur de l'ENPJJ, « *les derniers concours de recrutement des éducateurs peinent à faire le plein et le recours important à la liste complémentaire trouve des limites que la Direction [de la PJJ], avec l'école, mesure* ».

La DPJJ a tenté de combattre le mouvement général de baisse des inscriptions aux concours par des campagnes de communication renforcées. Sur ce point, les auditions conduites par la rapporteure ont contredit la réponse apportée par le ministère : en effet, **alors que cette réponse saluait les bons résultats de la campagne, l'ensemble des personnes entendues (y compris pour la DPJJ) se sont accordées pour reconnaître que cette démarche n'avait pas rencontré le succès escompté.** C'est pourquoi l'ENPJJ souhaite privilégier à l'avenir des visites dans des viviers potentiels d'éducateurs (filières de

¹ Rapport annexé au projet de loi d'orientation et de programmation pour la justice 2023-2027.

sciences humaines et sociales des universités, instituts régionaux de travail social...), une présence physique apparaissant davantage susceptible de susciter des vocations qu'une simple publicité. Cette initiative – qui demande un investissement considérable en temps – est cependant un défi pour l'École.

En ce qui concerne les contractuels, la DPJJ a mis en place dans les derniers mois des mesures pour accroître l'attractivité de ses postes (avec, en particulier, un assouplissement de la durée des contrats pour ouvrir davantage de contrats longs, d'une durée de deux à trois ans, pour des postes préalablement proposés aux titulaires) ; depuis le 1^{er} juillet 2023, elle a par ailleurs opéré une **revalorisation des rémunérations** de certains agents contractuels (éducateurs, professeurs techniques, cadres éducatifs et directeurs) pour un coût de 1,32 M€ sur six mois. Les revalorisations accordées aux fonctionnaires ont toutefois des limites, puisqu'elles ont pris la forme de primes qui ne sont pas prises en compte pour le calcul des pensions de retraite, générant des inquiétudes parmi les personnels.

La DPJJ tache, enfin, de **favoriser la réussite de ses agents contractuels aux concours**, notamment en assurant la transmission en « interne » des informations sur la tenue des concours et sur les attentes des jurys, en mobilisant les ressources de l'ENPJJ et en valorisant l'expérience acquise¹.

Malgré les initiatives prises par le Gouvernement, **la baisse de l'attractivité des métiers de la PJJ ne semble pas endiguée**. Elle découle, au moins autant que de facteurs salariaux, de phénomènes sociologiques de deux ordres :

– **les moteurs de l'entrée sur le marché du travail semblent avoir évolué**, les jeunes diplômés affichant une volonté d'engagement professionnel autour de valeurs fortes qui peut favoriser un poste auprès des mineurs délinquants, mais aussi un **souhait d'équilibre entre vie privée et vie professionnelle** qui s'accorde mal avec les emplois du temps aléatoires et les horaires « à rallonge » fréquents au sein de la PJJ comme avec l'âpreté du métier d'éducateur ;

– s'agissant des **personnels en place, ils développent un sentiment de perte de sens, en particulier dans le secteur public** ; les auditions conduites par la rapporteure avec les organisations syndicales ont mis au jour une impression de « *crouler sous les écrits et les audiences* » au détriment du travail éducatif et du temps passé auprès des jeunes et de leurs familles.

B. LA MISE EN PLACE DE LA RÉSERVE DE LA PJJ

L'année 2023 a également été celle de la **mise en œuvre de la réserve opérationnelle de la PJJ**, prévue par la loi de finances pour 2022 mais qui n'aura été rendue effective qu'à l'été dernier, avec la publication d'un décret n° 2023-464 du 14 juin 2023.

Largement contestée par les organisations syndicales, la nouvelle réserve doit permettre aux agents retraités de la PJJ et à des volontaires de la société civile de s'engager non seulement dans les directions interrégionales et territoriales et dans les services et établissements de la PJJ, mais aussi au sein de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), dans les pôles territoriaux de formation et en administration centrale. Ils pourront apporter un renfort en matière d'action éducative, de formation et de mentorat, ainsi que pour l'ingénierie de projet².

Selon les éléments apportés par le ministère de la justice à la rapporteure, le budget prévu pour financer la réserve de la PJJ en 2023 était de 290 000 euros, alors même qu'elle n'avait été déployée que pendant un semestre, contre « seulement » 340 000 euros en 2024 pour une année pleine. Les auditions menées par la rapporteure ont montré qu'en réalité,

¹ La DPJJ fait valoir à ce titre que, en 2022, les éducateurs contractuels représentaient 83 % des lauréats du concours sur titre, 72 % des lauréats du concours de troisième voie, 20 % des lauréats du concours externe et 32 % du concours interne.

² Source : réponse du ministère de la Justice au questionnaire budgétaire.

l'importance de la réserve pour 2023 avait été surévaluée, seuls 10 à 20 contrats ayant été signés (principalement par des retraités de la PJJ, et très majoritairement dans des fonctions de mentorat et d'administration plutôt que dans des missions auprès des mineurs suivis).

La rapporteure forme le souhait qu'un bilan de ce dispositif puisse être dressé à l'occasion du prochain projet de loi de finances ; des efforts devront être faits par le Gouvernement pour que le Parlement dispose de l'ensemble des éléments nécessaires à la conduite d'une première évaluation.

4. LE LOGICIEL PARCOURS : UNE MISE EN ŒUVRE AUSSI URGENTE QUE CONTRARIÉE

Déjà étudié par Maryse Carrère à l'occasion de son avis sur le projet de loi de finances pour 2023, **l'applicatif PARCOURS doit permettre à terme d'assurer le suivi de tous les mineurs confiés à la PJJ**, de recenser tous les actes pris à leur égard par l'ensemble des acteurs compétents (magistrats, associations du SAH, éducateurs et personnels administratifs), y compris en ce qui concerne le suivi en réinsertion à la sortie des services et établissements de la PJJ. Les objectifs de ce projet sont multiples, puisque PARCOURS doit :

- garantir une **centralisation du parcours judiciaire et éducatif des mineurs suivis** ;
- assurer une **gestion nativement dématérialisée et décentralisée** des dossiers, dans l'objectif de sécuriser les échanges d'informations et de faciliter la communication entre les professionnels de la PJJ et les autres intervenants ;
- *in fine*, **permettre de bâtir des indicateurs qui eux-mêmes permettront d'évaluer l'efficacité des mesures et des peines prononcées** en fonction des profils des mineurs, des types de parcours et de la nature des suivis mis en place.

Une première version de PARCOURS a été mise en service en mai 2021 ; **elle n'est pas directement ouverte aux personnels du SAH** (les données relatives aux jeunes suivis dans les structures gérées par des associations doivent par conséquent être « re-saisies » par des agents de la PJJ), **ce qui constitue une lacune importante**. La centralisation et l'analyse des données sont renvoyées à un nouvel infocentre « InfoDPJJ » qui ne sera opérationnel qu'à l'aboutissement du travail, toujours en cours, de reprise des bases de données depuis 2004.

Le total des dépenses engagées à date pour PARCOURS, InfoDPJJ et l'accompagnement au changement est non-négligeable : **entre 2021 et 2023, il s'est élevé à plus de 10 millions d'euros**.

Ces dépenses n'ont couvert qu'une partie de la première phase du projet, non encore achevée et à laquelle doivent succéder deux autres phases de développement. Ainsi, le déploiement de la seconde version du logiciel (qui doit, notamment, apporter de nouvelles fonctionnalités, permettre une dématérialisation « native » des documents produits par la PJJ et des *process* de communication, de signature et de validation, et élargir le champ de PARCOURS pour y intégrer « *des indicateurs concernant l'évolution des jeunes au cours de la prise en charge selon des critères sociaux, scolaires, de formation, de santé ou relationnels* ») a été **reporté à 2024** ; ce report s'explique, selon le ministère, par la conduite de travaux complémentaires sur les analyses de risques, par l'homologation en matière de sécurité informatique et par la mise en conformité de l'outil aux règles issues de loi « informatique et libertés » et du RGPD.

À l'issue de cette deuxième phase, donc à compter de 2025, un important chantier doit être conduit pour assurer la dernière étape du projet, à savoir **l'interconnexion entre PARCOURS et les systèmes d'information judiciaires et pénitentiaires pertinents**. Au vu de l'état notoirement dégradé des systèmes d'information du ministère de la justice, cette interconnexion ne sera pas une simple formalité.

Dans le même temps, **la DPJJ prévoit l'ouverture d'un accès direct à PARCOURS aux services du SAH**. Les représentants du SAH auditionnés par la rapporteure se réjouissent de cette extension, qui leur paraît le gage d'un travail plus collaboratif. Cet état d'esprit positif contraste avec le discours des **organisations syndicales qui, à l'inverse, ont fait part à la rapporteure de leurs vives inquiétudes**, PARCOURS leur semblant tout à la fois un outil lourd, inutilement chronophage, affecté par des bugs et perpétuellement en maintenance, et le signe d'une gestion purement comptable de la PJJ dans la mesure où le logiciel serait utilisé pour dimensionner les postes ouverts dans chaque structure du secteur public, sans pour autant avoir été calibré pour prendre en compte la complexité des profils des mineurs et la lourdeur des suivis associés. Quant à la DPJJ, elle impute l'ensemble des difficultés rencontrées à un déficit d'appropriation des utilisateurs ; Philippe Clergeot, secrétaire général adjoint du ministère de la justice a en outre estimé, au cours de son audition, que la **recommandation de la Cour des comptes tendant à une reprise en main du projet PARCOURS par le secrétariat général** était fondée sur une mauvaise compréhension du logiciel et a **indiqué que le ministère n'entendait pas y donner suite**.

La date visée pour l'achèvement complet du déploiement du logiciel n'a pas été précisée par le ministère à la rapporteure ; ce chantier pourrait, d'après la Cour des comptes¹, durer jusqu'en 2032.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » inscrits au projet de loi de finances pour 2024.
Ces crédits seront examinés en séance publique le 11 décembre 2023.



François-Noël Buffet

Président de la commission

Sénateur
(Les Républicains)
du Rhône



Laurence Harribey

Rapporteure pour avis

Sénatrice
(Socialiste,
Écologiste
et Républicain)
de la Gironde

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

<http://www.senat.fr/commission/loi/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

¹ Rapport précité.