

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008

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 2009, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE – PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, vice-présidents ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, secrétaires ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1127, 1198 à 1203 et T.A. 204

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 16) (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UNE ACTIVITÉ SOUTENUE	8
A. UN CADRE COMPLEXE ET CHANGEANT	8
1. <i>Des règles évolutives</i>	8
2. <i>Des mesures diverses</i>	8
3. <i>De multiples acteurs</i>	9
4. <i>Un financement partagé entre l'Etat et les départements</i>	9
5. <i>Des perspectives de réforme</i>	10
B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES MESURES JUDICIAIRES	12
1. <i>La hausse de l'activité pénale des juridictions</i>	12
2. <i>La diminution de l'activité civile des juridictions</i>	14
3. <i>La lente diminution du nombre des décisions de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs</i>	15
C. UNE PLUS GRANDE RÉACTIVITÉ DES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	16
1. <i>La progression du nombre des jeunes suivis au pénal</i>	16
2. <i>Une population essentiellement masculine et adolescente</i>	17
3. <i>Une amélioration inégale des délais de prise en charge</i>	17
II. UNE MODERNISATION EN COURS	21
A. UNE DIVERSIFICATION DES MODES DE PRISE EN CHARGE	21
1. <i>Les structures de placement</i>	21
2. <i>Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation</i>	27
3. <i>Les modes d'incarcération</i>	28
B. UNE RATIONALISATION DES MOYENS	33
1. <i>Une réorganisation des services de l'Etat</i>	33
2. <i>La recherche d'une maîtrise des coûts</i>	35
3. <i>La diversification du recrutement et la rénovation de la formation</i>	36
C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION	41
1. <i>La réalisation d'études et d'audits ponctuels</i>	41
2. <i>La mise en place d'instruments d'évaluation permanente</i>	41
3. <i>La nécessité d'un contrôle plus poussé du secteur associatif habilité</i>	43
III. UN VASTE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT	43
A. UNE DIMINUTION GLOBALE	43
1. <i>Des mesures de régulation budgétaire en 2008</i>	43
2. <i>Une baisse de 9 % des autorisations d'engagement et de 2 % des crédits de paiement en 2009</i>	44
B. UN SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ D'AVANTAGE TOUCHÉ QUE LE SECTEUR PUBLIC	45
1. <i>L'augmentation des crédits et la légère diminution des effectifs du secteur public</i>	45
2. <i>La diminution sensible des crédits du secteur associatif habilité</i>	46

C. UN « RECENTRAGE » DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE SUR LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS.....	47
1. <i>Une diminution de 40 % des crédits destinés à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs</i>	47
2. <i>Un choix politique fort</i>	48
3. <i>... qui suscite des interrogations</i>	48
 ANNEXE	 51
 LISTE DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES QU'IL A REÇUES	 51
 LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR	 51

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, le 12 novembre 2008, la commission des lois du Sénat, réunie le 26 novembre 2008 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, a examiné, sur le rapport pour avis de M. Nicolas Alfonsi, les crédits du **programme « protection judiciaire de la jeunesse »** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2009**.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a indiqué qu'après avoir progressé de 8,6 % en 2007 puis de 1,6 % en 2008, les crédits de paiement du programme « protection judiciaire de la jeunesse » diminueraient de 2,2 % en 2009 pour s'élever à 787,15 millions d'euros et représenter 11,8 % de l'ensemble des crédits de la mission justice.

Il a souligné qu'au-delà de cette diminution globale, le projet de loi de finances pour 2009 opérerait un important redéploiement de moyens afin de recentrer l'action de la protection judiciaire de la jeunesse sur les mineurs délinquants : les crédits de paiement alloués à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs diminueront ainsi de 40 %, tandis que ceux alloués à la prise en charge des mineurs délinquants augmenteront de 18 % ; s'agissant des effectifs, ce redéploiement concernera 805 équivalents temps plein travaillé, le plafond d'autorisation d'emplois étant fixé à 8.951 équivalents temps plein travaillé, contre 9.027 en 2008. Il a ajouté que, selon le projet annuel de performance de la mission « justice », seules les mesures judiciaires d'investigation concernant les mineurs en danger et les jeunes majeurs seraient encore financées par l'Etat d'ici un à deux ans.

M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis, a exposé que, prolongeant la réduction significative des crédits destinés à la prise en charge des jeunes majeurs engagée depuis quelques années, cette évolution était présentée comme la conséquence de la réaffirmation, par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, de la compétence des conseils généraux en matière de protection des mineurs en danger et des jeunes majeurs. Il a rappelé qu'elle allait dans le sens des recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs de 2002, selon laquelle le secteur public devait se consacrer exclusivement à la prise en charge des mineurs au titre de l'ordonnance de 1945 et le secteur associatif habilité s'investir davantage au pénal. Il n'en a pas moins souligné qu'elle suscitait, par son ampleur, des interrogations et des inquiétudes, exprimées notamment par l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille et par l'Assemblée des départements de France, concernant aussi bien la continuité que l'homogénéité du suivi des mineurs en danger et des jeunes majeurs.

Enfin, **M. Nicolas Alfonsi, rapporteur pour avis**, a salué la poursuite des réformes entreprises par l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse pour diversifier ses modes de prise en charge, rationaliser ses moyens et développer l'évaluation, observant toutefois qu'il convenait de ne pas exagérer la portée de l'expérimentation lancée en 2008 d'un renforcement des moyens alloués à cinq centres éducatifs fermés pour améliorer la prise en charge des mineurs atteints de troubles mentaux.

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

Mesdames, Messieurs,

Selon le projet de loi de finances pour 2009 et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, les crédits de paiement de la mission « justice » augmenteront de 2,6 % en 2009, de 4,3 % en 2010 et de 1,4 % en 2011, passant au cours de cette période de 6,654 milliards à 7,042 milliards d'euros.

Toutefois, leur évolution sera contrastée selon les programmes qui composent la mission, respectivement intitulés en 2009 : « justice judiciaire », « administration pénitentiaire », « protection judiciaire de la jeunesse », « accès au droit et à la justice », « conduite et pilotage de la justice : expérimentation chorus », « conduite et pilotage de la politique de la justice »¹.

Pour leur part, les crédits de paiement alloués au programme « protection judiciaire de la jeunesse » diminueront de 2 % en 2009, pour s'élever à 787,15 millions d'euros et représenter 11,8 % de l'ensemble des crédits de la mission. Ils diminueront ensuite de 1 % en 2010 et de 1,4 % en 2011 pour atteindre alors un montant de 768,66 millions d'euros et représenter 10,9 % de l'ensemble des crédits de la mission « justice ».

Au-delà de cette diminution globale, le projet de loi de finances pour 2009 opère un important redéploiement de moyens qui traduit la volonté du gouvernement de recentrer l'action de la protection judiciaire de la jeunesse sur les mineurs délinquants : les crédits de paiement alloués à la mise en œuvre des mesures judiciaires de prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs diminueront ainsi de 40 %, tandis que ceux alloués à la mise en œuvre des mesures judiciaires de prise en charge des mineurs délinquants augmenteront de 18 % ; s'agissant des effectifs, ce redéploiement concernera 805 équivalents temps plein travaillés.

Après retracé l'évolution de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse et évoqué les réformes engagées pour la moderniser, votre rapporteur présentera de manière plus détaillée les moyens qui lui seront alloués en 2009.

¹ Notre collègue Yves Détraigne est le rapporteur pour avis de votre commission des lois pour les programmes « justice judiciaire », « accès au droit et à la justice », « conduite et pilotage de la justice : expérimentation chorus » et « conduite et pilotage de la politique de la justice ». Notre collègue Jean-René Lecerf est quant à lui chargé de l'examen des crédits du programme « administration pénitentiaire ».

I. UNE ACTIVITÉ SOUTENUE

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

A. UN CADRE COMPLEXE ET CHANGEANT

1. Des règles évolutives

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

Ce cadre a connu de **multiples évolutions**. Ainsi, l'ordonnance du 2 février 1945 a-t-elle été « *substantiellement modifiée trente et une fois* », selon Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre la justice, les dernières modifications significatives résultant de la loi 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs. Les articles 375 et suivants du code civil ont quant à eux été dernièrement modifiés par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, qui a réaffirmé le rôle de chef de file des départements en la matière.

2. Des mesures diverses

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

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

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

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

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a créé une mesure éducative d'activité de jour¹ reposant sur l'insertion professionnelle ou scolaire en milieu ouvert, afin de donner un cadre juridique aux actions que menait la protection judiciaire de la jeunesse. Elle a instauré une nouvelle possibilité d'exécution de peine aménagée en centre éducatif fermé dans le cadre du placement à l'extérieur. Enfin, elle a étendu les possibilités de placement sous contrôle judiciaire des mineurs de 13 à 16 ans.

3. De multiples acteurs

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

Au 1^{er} janvier 2008, le secteur public de l'Etat était constitué de **354 services et établissements relevant directement du ministère de la justice**. On comptait autant de services d'aide sociale à l'enfance qu'il y a de départements (100). Enfin, le secteur associatif habilité était constitué de 1.236 établissements et services gérés par **516 associations**.

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

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

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

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

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

¹ Au 24 septembre 2008, 123 mesures d'activité de jour avaient été ordonnées dans 25 départements différents.

5. Des perspectives de réforme

Le 15 avril 2008, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a chargé une **commission** de formuler des propositions **pour réformer** « en profondeur » **l'ordonnance du 2 février 1945** et procéder à une véritable **refondation de la justice pénale des mineurs**, avec pour lignes directrices : ne pas opposer sanction et éducation ; s'interroger sur l'instauration d'un âge de responsabilité pénale ; aider les jeunes à sortir de la spirale de la délinquance ; disposer d'un texte de référence clair et compréhensible. Présidée par le recteur André Varinard, cette commission devrait remettre son rapport à la fin du mois de novembre.

En outre, une **abrogation du décret du 18 février 1975 relatif à la prise en charge des jeunes majeurs** ne semble pas à exclure. Lors de son audition par votre commission, la ministre de la justice a estimé que ce décret n'avait plus guère de raison d'être. Entendu par votre rapporteur, M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a ajouté que la protection des jeunes majeurs relevait des compétences des départements, puisque sa mise en œuvre repose sur l'accord du jeune et non sur la contrainte.

La prise en charge des jeunes majeurs

Pour atténuer les effets de l'abaissement de l'âge de la majorité civile en 1974, le décret n° 75-96 du 18 février 1975 a permis aux **jeunes âgés de 18 à 21 ans** et « *éprouvant de graves difficultés d'insertion sociale* » de **demandeur eux-mêmes au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire**. Leur prise en charge est alors financée par l'Etat.

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

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

¹ Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétences en matière d'aide sociale et de santé.

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

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

Or, s'agissant de la protection judiciaire, **les dépenses liées à l'hébergement des jeunes majeurs ont représenté 110 millions d'euros en 2005, soit près de 40 % de l'ensemble du financement par l'Etat des mesures confiées au secteur associatif, alors que les 2.500 jeunes majeurs pris en charge représentaient à peine 4 % des jeunes confiés à ce secteur.**

Dans un rapport spécial de juillet 2003 consacré à la protection judiciaire de la jeunesse, la **Cour des comptes** avait dénoncé cette situation¹ et appelé de ses vœux une modification du décret du 18 février 1975 pour prévoir une prise en charge judiciaire des jeunes majeurs qui étaient déjà suivis par les services de l'Etat lorsqu'ils étaient mineurs et une prise en charge administrative de ceux qu'ils n'avaient jamais suivis. Cette recommandation a été reprise dans une **circulaire** adressée le 21 mars 2005 par le ministère de la justice aux directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse et aux chefs de cours d'appel.

Le président de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS), M. Dominique Balmay, et la présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, Mme Catherine Sultan, ont fait part à votre rapporteur de leur inquiétude face à une telle perspective, en dénonçant les conséquences de la forte diminution des crédits alloués par la protection judiciaire de la jeunesse à la prise en charge des jeunes majeurs depuis 2005.

Selon Mme Catherine Sultan : *« Les évolutions budgétaires de la PJJ ont conduit de fait à un transfert de la majorité des suivis des jeunes majeurs au conseil général, sans concertation préalable, ni transfert de moyens. Cette orientation aboutit souvent à la rupture du suivi et à la précarisation d'une tranche d'âge (18-21 ans) peu protégée par les dispositifs de droit commun. L'abrogation annoncée du décret du 18 février 1975 va fragiliser la situation de certains jeunes majeurs sortis de la délinquance mais pas de l'isolement ou de la précarité. La PJJ ne voudra plus s'en occuper car ils n'ont pas commis de nouveaux délits, le département n'acceptera pas la mesure, mettant en avant son absence de compétence du fait du « profil » délinquant. »*

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

M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a pour sa part fait valoir que des contacts avaient été noués entre les directeurs départementaux et régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse, les services des conseils généraux et les associations, afin d'assurer la complémentarité du dispositif judiciaire avec les prises en charge administratives et les dispositifs d'action sociale de droit commun (comités locaux pour le logement autonome des jeunes, Fonds d'aide aux jeunes, dispositif CIVIS introduit par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale).

Il a en outre observé que les sursis avec mise à l'épreuve pouvaient perdurer au-delà de la majorité légale et que les jeunes majeurs pouvaient être placés sur le fondement de l'article 16 *bis* de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 précitée¹.

A l'instar des années passées, votre commission forme instamment le vœu que seul l'intérêt de ces jeunes majeurs soit pris en compte et qu'ils puissent bénéficier, sur l'ensemble du territoire national, d'une prise en charge de qualité.

B. UNE ÉVOLUTION CONTRASTÉE DES MESURES JUDICIAIRES

L'activité civile des juridictions des mineurs (326.000 mesures prises en 2007) est bien plus importante que leur activité pénale (un peu moins de 175.000 affaires traitées). Depuis 2005, elles sont invitées par le ministère de la justice à étudier avec soin les demandes de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs, afin d'éviter une aggravation des charges de l'Etat.

1. La hausse de l'activité pénale des juridictions

Près de 213.000 mineurs ont été mis en cause par les services de police et de gendarmerie en 2007, soit 18 % des 1.204.000 personnes identifiées comme auteurs présumés d'infractions. Si leur nombre a augmenté de près de 6 %, leur part est restée stable.

178.812 affaires mettant en cause au moins un mineur ont été traitées par les parquets. 149.851, soit 83,8 %, pouvaient donner lieu à des poursuites² ; elles ont représenté 10,1 % de l'ensemble des affaires « dites « poursuivables » traitées par les parquets (1,47 millions). 15.781 ont été classées pour inopportunité des poursuites. Le **taux de réponse pénale** s'est ainsi élevé à **89,5 %**, pour un taux global (majeurs et mineurs compris) d'environ 80 %. Il était de 87,2 % en 2006.

¹ Le dernier alinéa de cet article permet aux juridictions pour enfants d'ordonner la poursuite du placement d'un mineur, au-delà de sa majorité, si celui-ci en fait la demande.

² Les autres ont été classées sans suite pour charges insuffisantes, absence d'infraction, motif juridique ou défaut d'élucidation.

73.883 procédures alternatives aux poursuites ont été mises en œuvre (+6,6 %), permettant de traiter 49,3 % des affaires « poursuivables », dont 51.444 rappels à la loi et 7.786 réparations. La part des procédures alternatives est nettement plus élevée pour les affaires de mineurs (49,3 %) que pour l'ensemble des affaires traitées par les parquets (33 %).

Pour la première année, **251 compositions pénales** ont été prononcées à l'encontre de mineurs.

59.936 poursuites ont été engagées (-1,1 %), concernant un peu plus de **81.000 mineurs** (-5 %). Près de la moitié avaient entre 15 et 16 ans, cette proportion étant stable depuis plusieurs années. Un peu plus de 3.000 avaient 12 ans et moins. La part des poursuites est plus faible pour les affaires mettant en cause des mineurs (40 %) que pour l'ensemble des affaires traitées par les parquets (46,7 %).

Les **procédures rapides** continuent à être les plus utilisées par les parquets pour transmettre les dossiers aux juges des enfants, au détriment de la requête pénale simple, qui laisse au juge des enfants le choix de la date de convocation du jeune : les convocations par officier de police judiciaire (sur instruction du parquet le jeune quitte le commissariat avec une convocation devant le juge des enfants) et requêtes pénales avec défèrement (le jeune est conduit devant le juge des enfants à l'issue de la garde à vue) ont représenté 67 % des saisines en 2007, comme en 2006.

33.201 mesures pré-sentencielles ont été prononcées à l'encontre de mineurs délinquants¹, soit 8,3 % de plus qu'en 2006 mais surtout 55 % de plus qu'en 2001 : 60 % étaient des mesures éducatives provisoires, 25 % des mesures d'investigation, 12,9 % des mesures de contrôle judiciaire et 3,1 % des mesures de détention provisoire.

Enfin, **76.046 mesures et sanctions définitives ont été prononcées, dont 6.159 décisions d'emprisonnement ferme.**

<i>Mineurs délinquants : activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants</i>	<i>2001</i>	<i>2007</i>	<i>Evolution/ à 2006</i>	<i>Evolution/ à 2001</i>
<i>Mineurs délinquants dont le juge des enfants a été saisi</i>	79.985	81 081	-5 %	+1 %
<i>Âgés de 12 ans et moins</i>	3.029	3.153	-7,2 %	+4,1 %
<i>Âgés de 13 et 14 ans</i>	16.273	16.018	-4 %	-1,6 %
<i>Âgés de 15 et 16 ans</i>	38.844	38.521	-6,3 %	-0,8 %
<i>Âgés de 17 ans</i>	21.839	22.938	-2,9 %	+5 %

¹ Plusieurs mesures peuvent être prononcées pour un même mineur dans une même affaire.

<i>Mineurs délinquants : activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants</i>	<i>2001</i>	<i>2007</i>	<i>Evolution/ à 2006</i>	<i>Evolution/ à 2001</i>
<i>Mesures pré-sentencielles prononcées</i>	21.396	33.201	+8,3 %	+55 %
<i>Enquêtes sociales, IOE, expertises</i>	5.666	7.722	-0,2 %	+36,3 %
<i>Placements, liberté surveillée, réparations</i>	11.264	20.162	+9,8 %	+79 %
<i>Contrôles judiciaires</i>	3.289	4.277	+18,6 %	+30 %
<i>Détentions provisoires</i>	1.177	1.040	+9,7 %	-13,2 %
<i>Mineurs jugés</i>	66.457	77.968	+3,1 %	+17,3 %
<i>Mineurs déclarés coupables</i>		70.875	+2,8 %	
<i>pour crime</i>		438	-16,1 %	
<i>Pour délit ou contravention</i>		70.437	+2,9 %	
<i>Décisions rejetant la poursuite</i>	8.131	9.408	+8,8 %	+15,7 %
<i>Mesures et sanctions définitives prises</i>	77.419	76.046	+1,4 %	-1,8 %
<i>Admonestations, remises à parents, dispenses de mesure ou de peine</i>	36.501	33.297	-0,8 %	-9,6 %
<i>Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation</i>	8.130	10.513	+2,4 %	+29,3 %
<i>Sanctions éducatives</i>		1.866	+13,9 %	
<i>Peines</i>				
<i>TIG, sursis TIG</i>	2.880	4.670	+3,8 %	+62,2 %
<i>Amendes fermes ou avec sursis</i>	7.262	5.060	+4,8 %	-43,5 %
<i>Emprisonnements avec sursis simple</i>	10.136	9.401	+0,3 %	-7,8 %
<i>Emprisonnements avec sursis et mise à l'épreuve</i>	4.205	5.080	+3,9 %	+20,8 %
<i>Emprisonnements fermes</i>	8.305	6.159	+5,7 %	-34,8 %

Source : Tableaux de bord des juridictions des mineurs

2. La diminution de l'activité civile des juridictions

En matière civile, les juges des enfants ont été saisis en 2007 de **96.700 mineurs en danger**, soit une **baisse** de 7,8 %. Environ, 62.500 saisines émanaient du parquet, 10.600 des familles ou des mineurs eux-mêmes et 6.000 étaient des saisines d'office.

La situation de danger pour un mineur demandant un accompagnement qui dure souvent plusieurs années, **le nombre total des mineurs en danger suivis (214.114 fin 2007, soit -1,7 %)** est nettement supérieur au nombre de nouveaux mineurs suivis dans l'année.

Avec près de **326.000 mesures éducatives** prononcées en 2007, l'activité civile des juridictions des mineurs a diminué de 1,1 % par rapport à 2006.

30 % des **nouveaux mineurs suivis** en assistance éducative avaient moins de sept ans et **61 % moins de treize ans**.

<i>Mineurs en danger : activité des juges des enfants</i>	<i>2001</i>	<i>2007</i>	<i>Évolution/ 2006</i>	<i>Évolution/ 2001</i>
<i>Mineurs en danger dont les juges des enfants ont été saisis dans l'année</i>	<i>108.801</i>	<i>96.744</i>	<i>-7,8 %</i>	<i>-12,4 %</i>
<i>Âgés de 0 à 6 ans</i>	<i>31.787</i>	<i>29.301</i>	<i>-6,5 %</i>	<i>-8,5 %</i>
<i>Âgés de 7 à 12 ans</i>	<i>33.722</i>	<i>30.235</i>	<i>-7,3 %</i>	<i>-11,5 %</i>
<i>Âgés de 13 à 15 ans</i>	<i>26.111</i>	<i>22.790</i>	<i>-9,6 %</i>	<i>-14,5 %</i>
<i>Âgés de 16 à 17 ans</i>	<i>16.481</i>	<i>13.900</i>	<i>-9,2 %</i>	<i>-18,5 %</i>
<i>Mesures individuelles prononcées par les juges des enfants</i>	<i>293.010</i>	<i>325.900</i>	<i>+1,06 %</i>	<i>+11,2 %</i>
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>149.720</i>	<i>146.428</i>	<i>-4,8 %</i>	<i>-2,2 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>143.290</i>	<i>179.472</i>	<i>+2,1 %</i>	<i>+25,2 %</i>
<i>Dont mesures d'investigation</i>				
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>49.631</i>	<i>47.808</i>	<i>-3,1 %</i>	<i>-3,8 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>7.533</i>	<i>8.953</i>	<i>-9,1 %</i>	<i>+17 %</i>
<i>Dont décisions d'AEMO prononcées</i>				
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>60.480</i>	<i>60.894</i>	<i>-0,7 %</i>	<i>+0,7 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>64.990</i>	<i>80.932</i>	<i>+4,3 %</i>	<i>+24,5 %</i>
<i>Dont décisions de placement prononcées</i>				
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>39.609</i>	<i>37.726</i>	<i>+0,1 %</i>	<i>-5 %</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>70.767</i>	<i>89.587</i>	<i>+3,7 %</i>	<i>+26,6 %</i>

Source : Tableaux de bord des juridictions des mineurs

3. La lente diminution du nombre des décisions de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs

L'évolution du nombre des décisions de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs témoigne de la prise en compte progressive, par les juridictions pour enfants, de la diminution sensible des crédits qu'y consacre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

<i>Protection des jeunes majeurs</i>	<i>2001</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
<i>Mesures prises par les juges des enfants</i>	<i>6.470</i>	<i>8.681</i>	<i>6.895</i>	<i>6.018</i>
- <i>mesures nouvelles</i>	<i>3.425</i>	<i>4.101</i>	<i>3.239</i>	<i>3.104</i>
- <i>mesures renouvelées</i>	<i>3.045</i>	<i>4.580</i>	<i>3.656</i>	<i>2.917</i>

Source : Tableaux de bord des juridictions des mineurs

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

1. La progression du nombre des jeunes suivis au pénal

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

En 2007, 166.846 jeunes ont été suivis par les services de l'Etat, les autres l'ayant été par ceux des départements¹. Ce nombre est en diminution par rapport à 2006 (-2,1 %), la hausse des mineurs délinquants (+3,2 %) compensant en partie la baisse des mineurs en danger (-6,4 %) et surtout celle des jeunes majeurs (-20 %).

SP + SAH	Jeunes suivis par les services de l'Etat en 2007 (évolution / 2006)			
	Ord. 45	art. 375	PJM*	Tous
Investigation	34.211 (+3,3%)	65.951 (-6,5%)	18 (-130%)	99.257 (-3,2%)
Placement	6.485 (+5,1%)	1.367 (-16,6 %)	2.955 (-37,8%)	10.315 (-9,8%)
Milieu ouvert	63.351 (+5%)	13.599 (-6,4 %)	3.789 (-5,3%)	77.818 (+2,5%)
Ensemble	87.932 (+3,2 %)	78.315 (-6,4%)	6.415 (-20%)	166.846 (-2,1%)

*PJM = protection jeunes majeurs
Source : ministère de la justice.

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

La part des mineurs délinquants a connu une forte croissance au cours des dix dernières années, passant de 24 % en 1996 à 52,7 % en 2007.

80,7 % d'entre eux ont été confiés au secteur public en 2007, contre 85 % en 2006.

Les mesures pénales ont représenté 68,2 % de l'activité du secteur public, contre 69 % en 2006, et 27 % de celle du secteur associatif habilité, contre 6 % en 2006, cette évolution traduisant notamment la volonté de l'Etat de recentrer l'action de ses services et des associations qu'il finance sur la prise en charge des mineurs délinquants.

¹ Les chiffres de 2007 relatifs à la prise en charge des jeunes par les départements au titre de la protection judiciaire de la jeunesse n'étaient pas disponibles au moment de la publication de ce rapport.

2. Une population essentiellement masculine et adolescente

73 % des jeunes suivis par le secteur public et le secteur associatif habilité de la protection judiciaire de la jeunesse au 31 décembre 2007 **étaient des garçons** (64 % en 1996), cette proportion passant à 84 % en milieu ouvert où presque tous les jeunes sont délinquants.

Répartition par sexe et par âge des jeunes suivis par les services de l'Etat en 2007

SP + SAH	< 10 ans		De 10 à < 13 ans		De 13 à < 16 ans		De 16 à < 18 ans		De 18 à < 21 ans		21 ans et +		TOTAL	
	G	F	G	F	G	F	G	F	G	F	G	F	G	F
Investigation	54%	46%	58%	42%	66%	34%	74%	26%	84%	16%	91%	9%	66%	34%
Placement	80%	20%	81%	19%	86%	14%	87%	13%	71%	29%	54%	46%	79%	21%
Milieu ouvert	56%	44%	72%	28%	83%	17%	86%	14%	86%	14%	86%	14%	84%	16%
Tous	54%	46%	60%	40%	72%	28%	79%	21%	83%	17%	80%	20%	73%	27%

Source : ministère de la justice

25 % étaient âgés de **moins de treize ans** (26 % en 1996), **21 % de 13 à 16 ans** (38 % en 1996), **31 % de 16 à 18 ans** (30 % en 1996) et **23 % de 18 à 21 ans** (6 % en 1996).

Répartition par âge des jeunes suivis par les services de l'Etat en 2007

SP + SAH	< 10	10 - 13	13 - 16	16 - 18	18 - 21	21 et +
Investigation	25%	13%	24%	28%	10%	0%
Placement	0%	0%	14%	42%	40%	3%
Milieu ouvert	2%	2%	19%	39%	36%	2%
Ensemble	16%	9%	21%	31%	22%	1%

Source : ministère de la justice.

Les mesures d'investigation, qui constituent un préalable à tout dispositif de protection, touchent principalement les plus jeunes (38 % ont moins de 13 ans) alors que le placement hors du milieu familial concerne d'abord les plus âgés (85 % ont 16 ans et plus).

3. Une amélioration inégale des délais de prise en charge

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

Délais de prise en charge des mesures éducatives par région en 2007

Secteur public	Délai moyen imputable au tribunal				Délai moyen imputable à la structure				Délai moyen total			
	(décision / réception)				(réception / prise en charge)				(décision / prise en charge)			
	Ord. 45	art 375	PJM	Total	Ord. 45	art 375	PJM	Total	Ord. 45	art 375	PJM	Total
Aquitaine	11	8	6	10	16	7	2	13	27	15	8	23
Bourgogne Franche Comté	17	9	14	11	18	12	7	12	35	20	20	23
Bretagne Pays de Loire	21	11	14	16	13	5	3	9	34	17	17	25
Centre Poitou Charente	18	11	11	14	14	11	8	12	32	22	19	26
Ile de France	13	12	11	9	13	14	5	9	25	26	15	18
Lorraine Champagne Ardennes	16	9	9	11	11	11	3	8	27	19	12	19
Midi Pyrénées	16	8	8	13	22	6	3	16	39	15	12	29
Nord Pas de Calais	10	9	9	9	3	4	1	3	13	13	10	12
Haute et Basse Normandie	20	9	8	14	15	11	3	12	34	20	11	26
PACA et Corse	13	9	9	10	14	10	5	11	27	19	15	21
Rhône alpes Auvergne	16	9	16	12	12	8	4	10	29	17	20	22
Départements d'outre mer	16	13	12	13	10	15	15	10	26	28	26	22
Alsace	9	8	8	7	11	15	0	10	21	23	9	17
Languedoc Roussillon	16	11	7	12	16	17	2	13	32	28	9	25
Picardie	17	9	7	14	9	8	4	8	26	17	11	22
France	15	10	11	11	13	10	4	10	27	20	15	21

Secteur associatif habilité	Délai moyen imputable au tribunal				Délai moyen imputable à la structure				Délai moyen total			
	(décision / réception)				(réception / prise en charge)				(décision / prise en charge)			
	Ord. 45	art 375	PJM	Total	Ord. 45	art 375	PJM	Total	Ord. 45	art 375	PJM	Total
Aquitaine	18	13	12	15	6	1	4	3	24	14	16	18
Bourgogne Franche Comté	9	14	18	13	2	39	2	21	10	54	20	34
Bretagne Pays de Loire	10	12	9	12	8	12	2	10	17	24	11	22
Centre Poitou Charentes Limousin	10	12	22	12	14	20	3	17	24	32	24	29
Ile de France	23	14	16	17	37	37	4	35	60	51	20	52
Lorraine Champagne Ardennes	10	9	15	10	1	0	1	1	11	9	16	10
Midi Pyrénées	16	23	18	20	1	0	2	1	17	24	20	21
Nord Pas de Calais	33	17	17	23	18	16	2	16	51	33	19	38
Haute et Basse Normandie	22	15	11	16	5	38	3	27	27	53	14	43
PACA et Corse	13	8	6	9	2	0	4	1	15	8	9	11
Rhône Alpes Auvergne	35	21	21	24	8	11	3	9	43	32	24	33
Départements d'outre mer	49	41	38	43	4	9	1	7	53	49	39	50
Alsace	10	9	20	10	36	0	2	10	46	10	22	19
Languedoc Roussillon	16	10	14	12	6	16	2	12	22	25	17	24
Picardie	18	11	15	15	1	13	1	6	20	24	16	21
Ensemble	20	14	16	16	14	17	3	15	34	31	19	31

L'effort doit porter non seulement sur les délais imputables aux tribunaux, c'est-à-dire les délais de rédaction et de notification des décisions judiciaires par les greffes, mais également sur les délais de mise en œuvre de ces décisions par les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Pour remédier aux retards imputables aux services judiciaires, le ministère de la justice a décidé, d'une part, de généraliser les bureaux d'exécution des peines pour les mineurs¹, d'autre part, de recruter des vacataires au cours du second semestre 2007².

Le **taux des mesures en attente** a régulièrement décliné depuis 2000, passant de 9 % à 4 %, alors que le nombre des mesures en cours a augmenté de 23 %. Cette amélioration porte autant sur l'investigation (de 15 % à 9 % entre 2002 et 2007) que le milieu ouvert (de 6 % à 3 % entre 2002 et 2007). Le taux atteint 1 % en placement où les délais de prise en charge sont inférieurs à la journée en hébergement collectif et à la semaine en hébergement autonome ou en famille d'accueil. Malgré ces progrès, les juges des enfants rencontrés par votre rapporteur lors de son déplacement à Marseille le 17 avril 2008 et Mme Catherine Sultan, présidente de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, ont déploré le trop grand nombre de mesures en attente, particulièrement au civil.

Nombre de mesures en attente par région en 2007

Secteur public	Mesures en attente au 31/12/2007				Part des mesures en attente au 31/12/2007			
	Ord. 45	art. 375	PJM	Total	Ord. 45	art. 375	PJM	Total
Alsace	30	1	0	31	3%	2%	0%	2%
Aquitaine	58	10	0	68	4%	4%	0%	4%
Bourgogne, Franche-Comté	103	33	0	136	6%	3%	0%	5%
Bretagne, Pays de la Loire	92	12	0	104	3%	1%	0%	2%
Centre, Poitou-Charentes, Limousin	77	28	0	105	3%	4%	0%	3%
Ile-de-France	485	115	0	600	6%	5%	0%	6%
Languedoc-Roussillon	61	39	0	100	3%	7%	0%	4%
Lorraine	78	28	0	106	3%	3%	0%	3%
Midi-Pyrénées	108	35	0	143	7%	7%	0%	7%
Nord-Pas-de-Calais	5	7	0	12	0%	1%	0%	0%
Haute-Normandie, Basse-Normandie	175	32	0	207	8%	6%	0%	8%
Picardie	41	2	1	44	3%	2%	3%	3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse	205	24	0	229	7%	4%	0%	6%
Rhône Alpes Auvergne	200	50	0	250	5%	4%	0%	4%
Régions d'outre mer	58	49	0	107	4%	11%	0%	5%
France	1 776	465	1	2 242	5%	4%	0%	4%

¹ Au 30 juin 2007, des bureaux d'exécution avaient été créés dans 74 juridictions.

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

Nombre de mesures en attente par région en 2007

Secteur associatif habilité	Mesures en attente au 31 décembre 2007				Part des mesures en attente au 31 décembre 2007			
	Ord. 45	art. 375	PJM	Total	Ord. 45	art. 375	PJM	Total
Alsace	27	0	0	27	19%	0%	0%	4%
Aquitaine	10	0	5	15	2%	0%	3%	1%
Bourgogne, Franche-Comté	4	14	0	18	3%	5%	0%	4%
Bretagne, Pays de la Loire	6	18	0	24	4%	2%	0%	2%
Centre, Poitou-Charentes, Limousin	21	50	2	73	9%	6%	1%	6%
Ile-de-France	456	585	17	1 058	9%	5%	1%	6%
Languedoc-Roussillon	0	96	0	96	0%	13%	0%	9%
Lorraine	337	269	5	611	42%	13%	2%	19%
Midi-Pyrénées	3	19	2	24	3%	5%	3%	4%
Nord-Pas-de-Calais	4	0	1	5	1%	0%	1%	0%
Haute-Normandie, Basse-Normandie	0	3	0	3	0%	2%	0%	1%
Picardie	21	27	0	48	4%	2%	0%	3%
Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse	12	2	0	14	3%	0%	0%	1%
Rhône Alpes Auvergne	2	5	0	7	0%	1%	0%	1%
Régions d'outre mer	1	58	2	61	0%	5%	0%	3%
Alsace	8	24	0	32	4%	10%	0%	7%
France	456	585	17	1 058	9%	5%	1%	6%

Nombre de mesures par éducateur

Région	Nombre de mesures par éducateur
Aquitaine	26,6
Bourgogne Franche Comté	29,0
Bretagne Pays de Loire	25,6
Centre Poitou Charente	26,4
Ile de France	21,9
Lorraine Champagne Ardennes	28,0
Midi Pyrénées	24,8
Nord Pas de Calais	26,9
Haute et Basse Normandie	25,4
Provence Alpes Côte d'Azur et Corse	24,1
Rhône alpes Auvergne	24,4
Outre Mer	23,1
Alsace	25,1
Languedoc Roussillon	25,0
Picardie	25,1
France	25,4

II. UNE MODERNISATION EN COURS

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

Quatre priorités lui ont été assignées pour la période 2008-2011, lors des deuxième et troisième conseils de modernisation des politiques publiques : concevoir des normes et des cadres d'organisation de la justice des mineurs qui conjuguent la contrainte judiciaire et l'objectif d'insertion sociale ; garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif habilité, une aide aux décisions qui soit à la mesure des responsabilités en jeu et des délais requis ; améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs sous main de justice dans les services et établissements de l'État, dont l'action sera concentrée sur la prise en charge des mineurs au pénal ; garantir à l'autorité judiciaire, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et de la prise en charge dans les services publics ou associatifs habilités par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.

A. UNE DIVERSIFICATION DES MODES DE PRISE EN CHARGE

Les structures de prise en charge des mineurs n'ont cessé de se diversifier, afin de permettre la construction d'un véritable « parcours éducatif ». Alors que la plupart étaient dépourvues de toute base légale ou même réglementaire, un décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse est venu combler cette lacune. Il importe aujourd'hui de veiller à la bonne articulation de ces structures, tant sur le plan géographique que sur le plan fonctionnel.

1. Les structures de placement

Aux foyers d'action éducative (FAE), qui prennent en charge de façon permanente et le plus souvent longue les mineurs placés, ont été ajoutés les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat et les centres éducatifs fermés. Pour le secteur public, le décret précité du 6 novembre 2007 ne distingue plus que deux catégories d'établissements : le centre éducatif fermé et l'établissement de placement éducatif qui regroupe toutes les autres structures. Leur réorganisation doit intervenir avant novembre 2009.

- *Les foyers d'action éducative*

Les **foyers d'action éducative** constituent la formule généraliste du placement judiciaire. Ils peuvent accueillir, pour des projets de moyen ou long terme, aussi bien des mineurs délinquants, des mineurs en danger que des jeunes majeurs. Au 1^{er} août 2008, 74 étaient gérés par le secteur public et 252 par le secteur associatif habilité, sous l'appellation de « foyer éducatif ».

Lors de son déplacement à Marseille, le 17 avril 2008, votre rapporteur a visité le **foyer d'action éducative du domaine des Chutes Lavie**.

Le foyer d'action éducative du domaine des Chutes Lavie, à Marseille

Le domaine des Chutes Lavie, acquis en 1947 et d'une superficie de 8 hectares, abrite un foyer d'action éducative, un centre d'action éducative et d'insertion, un centre d'action éducative et un pôle territorial de formation. Si d'importants travaux de rénovation et de construction ont été réalisés depuis 1996, date du diagnostic du site, les efforts restant à fournir restent conséquents : ils doivent porter sur une unité éducative d'activités de jour, les ateliers, un logement de fonction, le pôle territorial de formation et le centre d'action éducative. Par ailleurs, des logements sont en construction pour le compte du groupe UNICIL.

Le foyer d'action éducative fut un centre de placement immédiat jusqu'en octobre 2006, date à laquelle l'établissement dû fermer pendant un an « *du fait de problèmes de prise en charge éducative et de ressources humaines* ». Il n'a rouvert ses portes qu'à l'automne 2007, avec une capacité d'accueil de 11 jeunes, selon trois modalités : l'accueil d'urgence pour un mois, l'accueil d'orientation et d'évaluation d'une durée de trois mois et l'accueil à moyen ou long terme pour des séjours de six mois et plus.

La prise en charge s'articule autour de l'apprentissage de la vie collective (repas, tâches domestiques), d'un accompagnement psychologique et sanitaire des jeunes, d'un travail avec les familles pour maintenir ou retisser des liens distendus, et de démarches d'insertion, en lien avec les dispositifs de prise en charge de jour et notamment l'unité éducative d'activité de jour.

Lors de la visite de votre rapporteur, neuf jeunes étaient placés au pénal, un en protection jeune majeur et un en assistance éducative, ces deux derniers ayant un passé de délinquants. Il a été indiqué à votre rapporteur que l'un d'entre eux était en fugue ; la plupart, âgés de plus de seize ans, savaient à peine lire et écrire ; plusieurs avaient déjà été incarcérés ; deux étaient scolarisés.

L'équipe se composait d'une directrice, d'un adjoint administratif, d'un psychologue à mi-temps, de huit éducateurs, dont trois contractuels, de trois agents techniques d'éducation, dont un contractuel, de deux ouvriers professionnels chargés de la cuisine et d'un ouvrier professionnel chargé de l'entretien.

Elle avait connu des débuts difficiles, liés au comportement violent de certains jeunes (agressions contre des éducateurs et la directrice, dégradations) et au manque d'expérience des agents contractuels. Les tensions perceptibles créées par ces difficultés successives paraissaient toutefois en voie d'atténuation.

- *Les centres de placement immédiat*

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

Au 1^{er} août 2008, on comptait 36 centres de placement immédiat (entre 10 et 12 places, pour 17 équivalents temps plein travaillés), dont 3 sous la responsabilité du secteur associatif habilité. Leur capacité d'accueil théorique était de 343 places. 819 jeunes avaient été accueillis depuis le début de l'année.

Un rapport de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse de 2005 a relevé l'**absence de véritable politique d'implantation** de ces structures : un quart d'entre elles n'étaient pas situées dans les 26 départements prioritaires dont la liste avait été arrêtée par le Conseil de sécurité intérieure de juin 2008. Depuis 2002, 3 centres ont ouvert (3 en 2002, 1 en 2004, 1 en 2005, aucun depuis) et 12 ont fermé. La mise en œuvre du décret précité du 6 novembre 2007 offre l'occasion de remédier à ces lacunes.

En 2007, le **coût** complet d'une journée de placement par mineur s'est élevé à 536 euros dans le secteur public (contre 550 euros en 2006 et 657 euros en 2005) et à 342 euros dans le secteur associatif habilité (contre 339 euros en 2006). Cette différence s'explique par les taux d'occupation moyen des structures, qui s'est élevé à 80 % dans le secteur associatif habilité et à 62 % dans le secteur public (identique au taux moyen de 2006, alors que celui de 2003 était de 36,1 %).

- *Les centres éducatifs renforcés*

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

Au 1^{er} août 2008, 65 CER dont 5 publics étaient en service –4 projets de création étaient à l'étude pour 2009– et disposaient d'une capacité d'accueil théorique de 516 places –5 à 8 places par centre. 30 organisaient des activités

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

liées au monde rural, 3 proposaient des activités liées au cirque, à l'instar du centre de Grans visité l'an passé par votre rapporteur, et 3 étaient consacrés à des activités maritimes. 1 centre était spécialisé dans la prise en charge des mineurs toxicomanes, 3 accueillaient exclusivement des filles.

En 2007, le **coût** à la journée était en moyenne de **465 euros** par mineur, pour un taux d'occupation moyen de 90 % –de 58 % seulement dans les centres du secteur public. 1.090 jeunes ont été pris en charge.

Une **évaluation** conduite par le service d'inspection de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse entre 2006 et 2007 a mis en exergue tout à la fois l'intérêt de ces sessions de rupture dans l'évolution du comportement des mineurs en cours de session et à leur issue, l'insuffisante préparation des conditions de sortie et de suivi de ces mineurs dans la durée et la nécessité d'un plan de pilotage national pour valider au cas par cas les nouveaux projets de centre en cohérence avec les besoins territoriaux. La rédaction d'un nouveau cahier des charges a été entreprise et devrait s'achever au début de l'année 2009.

- *Les centres éducatifs fermés*

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

Ils peuvent chacun accueillir entre 8 et 12 mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire, condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve, ou dans le cadre de la libération conditionnelle. La plupart des jeunes sont accueillis dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et y restent après leur condamnation assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve. La loi du 5 mars 2007 de prévention de la délinquance y a ajouté le placement à l'extérieur, modalité d'exécution aménagée des peines d'emprisonnement ferme inférieures à douze mois, particulièrement adaptée aux mineurs. Ces jeunes font l'objet de mesures de surveillance strictes assorties d'un suivi éducatif et pédagogique renforcé (24 à 27 agents assurent une prise en charge continue 24h sur 24h, tout au long de l'année). Les infractions qu'ils commettent sont sanctionnées et peuvent conduire à leur incarcération.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoyait la création de 600 places dans 60 centres éducatifs fermés, dont 10 en secteur public et 50 en secteur associatif habilité. Au 1^{er} août 2008, on comptait **33 CEF, dont 7 publics**, disposant d'une capacité de **350 places** et accueillant 270 mineurs. Le **prix prévisionnel de journée** pour 2008 est évalué à **634 euros** par mineur et par jour, secteur public et secteur associatif confondus, contre 642 euros en 2007. La même année, le taux moyen d'occupation était de 59 % dans le secteur public (76 % si l'on ne compte que les deux centres ouverts avant 2007) et de 79 % dans le secteur associatif habilité.

6 nouveaux centres doivent ouvrir en 2008, 7 en 2009 et 2 en 2010, la capacité totale d'accueil devant ainsi être portée à 514 places. Au cours de son déplacement à Marseille le 17 avril 2008, votre rapporteur a constaté l'absence préjudiciable de centre éducatif fermé dans les Bouches-du-Rhône, le seul centre de la région étant situé à Brignoles dans le Var. Interrogée sur ce point lors de son audition devant votre commission des lois, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice, a rappelé que la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 avait prévu la création de quatre centres en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Reconnaissant qu'un seul de ces centres avait été ouvert, dans le Var, elle a estimé que l'absence d'une telle structure dans les Bouches-du-Rhône était dans une large mesure imputable aux réticences de certains élus locaux et des futurs riverains. Elle a annoncé que deux nouveaux centres éducatifs fermés ouvriraient en 2009 au Pontet et à Cagnes-sur-Mer.

Le bilan des centres éducatifs fermés, cinq ans après leur création, est satisfaisant. Au total, **1.690 jeunes** y ont été accueillis, ce qui a contribué à la baisse significative du nombre de mineurs incarcérés. Moins de 4 % de ces mineurs ont commis des fugues, dont la durée s'est avérée le plus souvent inférieure à 24 heures et qui n'ont généralement pas occasionné de trouble pour le voisinage. Enfin, 61 % des jeunes sortis d'un centre éducatif fermé n'ont pas récidivé dans l'année suivante.

Plus de la moitié des mineurs accueillis en centre éducatif fermé font l'objet d'une injonction de soins. Aussi cinq centres –ceux de Liévin, Moissannes, Valence, Savigny-sur-Orge et La Jubaudière– ont-ils bénéficié en 2008, à titre expérimental, de moyens supplémentaires pour améliorer la prise en charge des mineurs atteints de troubles mentaux, grâce au recrutement de deux infirmiers, d'un second psychologue et d'un psychiatre. Lors de son audition par votre commission, Mme Rachida Dati, garde des sceaux, ministre de la justice a jugé positifs les premiers résultats obtenus, mettant notamment en exergue les progrès accomplis dans la collaboration entre les services de la protection judiciaire de la jeunesse et les personnels de santé.

Le centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge

Le centre éducatif fermé a été créé en avril 2007 sur le site de la Ferme de Champagne, dans l'Essonne, qui abrite d'autres structures de la protection judiciaire de la jeunesse, notamment un centre d'action éducative et un centre d'exposition.

Seul centre éducatif fermé d'Ile-de-France, il peut accueillir onze mineurs âgés de 16 à 18 ans, garçons et filles, une place étant réservée aux personnes à mobilité réduite.

L'équipe comprend une directrice, deux chefs de service fonctionnel, quatorze éducateurs, deux agents techniques de l'éducation, un professeur technique, un enseignant de l'éducation nationale, deux adjoints techniques chargés de la cuisine, deux agents d'entretien, un adjoint administratif, deux psychologues, un psychiatre vacataire et une infirmière départementale.

La prise en charge éducative s'effectue en trois phases d'une durée de deux mois chacune : évaluation du niveau scolaire, de l'état de santé et du parcours du mineur ; mise en œuvre d'un programme d'insertion scolaire ou professionnelle ; préparation à la sortie.

Vingt-trois jeunes ont été placés dans le centre depuis son ouverture : trois ont obtenu le certificat de formation générale ; cinq ont obtenu l'attestation aux premiers secours du premier niveau, un a réintégré les structures de l'éducation nationale ; tous ont soit reçu une formation professionnelle soit effectué un ou plusieurs stages.

L'un des jeunes rencontrés par votre rapporteur venait d'effectuer un stage de quinze jours dans une chocolaterie dont les responsables, eux aussi présents lors de la visite, ont souligné le succès. L'implication de ces entrepreneurs, le dynamisme de l'équipe du centre éducatif fermé, les efforts déployés par ce jeune pour acquérir une formation et les propos qu'il a tenus devant votre rapporteur : « *le CEF, c'est un point d'arrivée pour un nouveau départ* » constituent un réel motif d'espoir.

La mise en œuvre de l'expérimentation a permis au centre éducatif fermé de bénéficier de la présence de deux psychologues à temps plein, contre un auparavant, et d'un psychiatre, à raison d'une vacation d'une demi-journée par semaine. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse essaie actuellement d'obtenir un doublement de cette prise en charge psychiatrique. Le recrutement des deux infirmiers s'est quant à lui avéré impossible jusqu'à présent.

L'équipe du centre a salué l'intervention et l'implication des psychologues dans la prise en charge des mineurs. En revanche, elle a attiré l'attention de votre rapporteur sur la nécessité de ne pas considérer les cinq centres éducatifs fermés retenus pour l'expérimentation comme des centres spécialisés dans l'accueil des jeunes atteints de troubles psychiatriques graves en provenance de toute la France. Il lui a été indiqué qu'à peine placé dans le centre par un magistrat qui souhaitait mettre un terme à son séjour en hôpital psychiatrique, un jeune avait séquestré et menacé le personnel de direction.

Cet exemple et la tentative de suicide d'un mineur placé dans le centre, la veille de la venue de votre rapporteur, témoignent des efforts considérables qui restent à accomplir pour améliorer la prise en charge des jeunes atteints de troubles mentaux.

- *Les unités éducatives d'hébergement diversifié*

Des unités éducatives d'hébergement diversifié permettent d'apporter d'autres réponses (famille d'accueil, studio, foyer de jeunes travailleurs, etc.), notamment quand l'hébergement de type collectif n'est pas adapté. Tel est notamment le cas lorsque le jeune approche de sa majorité civile et souhaite acquérir davantage d'autonomie. Au 1^{er} août 2008, il y en avait 40 dans le secteur public et 35 dans le secteur associatif habilité.

- *Les autres structures du secteur associatif habilité*

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

– les **maisons d'enfants à caractère social** (224 en juillet 2008) accueillent des enfants dont les familles se trouvent momentanément en

difficulté ou ne peuvent assumer durablement leur éducation, pour des séjours allant de quelques mois à la majorité ;

– les **centres de placement familial** (51 en juillet 2008) présentent la particularité de salarier des assistantes maternelles au domicile desquelles les jeunes sont pris en charge ;

– les **centres scolaires et professionnels** (133 en juillet 2008) assurent en internat l'accueil des adolescents en grande difficulté et dispensent une formation scolaire ou professionnelle. Ils peuvent également accueillir à la journée des jeunes issus d'autres institutions ou adressés dans le cadre d'une mesure éducative en milieu ouvert ;

– les **lieux de vie et d'accueil** (19 en juillet 2008) ont chacun une capacité de 3 à 7 places ;

– les **foyers de jeunes travailleurs** (10 en juillet 2008) proposent d'accompagner les jeunes vers l'autonomie sociale et professionnelle.

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

Les structures de milieu ouvert, d'insertion et d'investigation sont elles aussi diverses. Au 1^{er} août 2008, 639 services étaient répertoriés : 228 dans le secteur public et 411 dans le secteur associatif habilité.

- *Les structures du secteur public*

Pour le **secteur public**, le décret précité du 6 novembre 2007 distingue désormais : les services territoriaux éducatifs de milieu ouvert, les services éducatifs auprès des tribunaux et les services territoriaux éducatifs d'insertion. Au 1^{er} août 2008, on recensait :

– 219 **centres d'action éducative** (197) ou **centres d'action éducative et d'insertion** (22) chargés d'une fonction d'investigation en vue d'apporter une aide à la décision du magistrat, de la prise en charge éducative des mineurs maintenus dans leur famille, de la mise en œuvre des mesures de réparation prononcées à l'égard des mineurs délinquants, ainsi que de la coordination de la participation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse aux politiques publiques territoriales de protection de l'enfance et de prévention de la délinquance ;

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

- *Les structures du secteur associatif habilité*

Au 1^{er} août 2008, les structures du secteur associatif habilité se répartissaient entre :

– les **services d'action éducative en milieu ouvert** (172), chargés de la mise en œuvre des mesures d'action éducative de milieu ouvert au profit de mineurs et de jeunes majeurs (activité civile) ;

– les **services d'investigation et d'orientation éducative** (103), chargés de la mise en œuvre des mesures d'investigation et d'orientation éducative (IOE) ;

– les **services d'enquêtes sociales** (89).

– les **services de réparation pénale** (47), chargés de certaines mesures de réparation.

3. Les modes d'incarcération

Au 1^{er} janvier 2008, 727 mineurs étaient incarcérés, dont 25 jeunes filles, représentant 1,1 % des détenus, soit un nombre intermédiaire entre les maxima (2003 : 808 mineurs) et minima (2001 et 2005 : 620 mineurs environ). **77 avaient moins de seize ans.**

La part des mineurs en **détention provisoire** est en **diminution** (57,2 % au 1^{er} janvier 2008, contre 78 % au 1^{er} janvier 2000).

Au cours de l'année 2007, 3.370 mineurs ont été incarcérés (3,7 % de l'ensemble des mises sous écrou) et 2.849 libérés (3,3 % de l'ensemble des libérations). La proportion des jeunes filles s'est élevée à 4,5 %.

La majorité des mineurs incarcérés faisait l'objet d'une **procédure correctionnelle** (85 %). Pour 12 % d'entre eux la procédure était de nature criminelle².

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

² Les 3 % restant se répartissent entre les procédures de nature indéterminée au moment de l'écrou, les contraintes judiciaires et les procédures extraditionnelles.

Nature de l'infraction commise par les mineurs condamnés

Stock au 1^{er} jour de chaque année

Infraction	2007	en %	2008	en %
Vol simple	50	19%	58	19%
Vol qualifié	47	17%	31	10%
Autres atteintes aux biens	11	4%	24	8%
Crime de sang	6	2%	3	1%
Violences volontaires	93	35%	112	38%
Infraction à la législation sur les stupéfiants	7	3%	16	5%
Viol, agression et atteinte sexuelles	21	8%	21	7%
Autres	33	12%	36	12%
Ensemble	268	100%	301	100%

Source : ministère de la justice.

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

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

Source : ministère de la justice.

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

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

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

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

été mis en service en 2008 à Orvault, en Loire-Atlantique (février) et à Porcheville, dans les Yvelines (avril). Le dernier, celui de Meaux-Chauconin, en Seine-et-Marne, devrait être opérationnel au début de l'année 2009.

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

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

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

Selon les indications communiquées à votre rapporteur, le **prix de journée** par mineur et par jour serait de 339 euros, amortissement compris¹, en cas d'occupation totale des établissements, à comparer avec le prix de journée d'un adulte dans un établissement pénitentiaire à gestion publique qui est d'un peu moins de 72 euros. Au mois de juin 2008, il était plutôt de l'ordre de 1.400 euros car tous les établissements ne fonctionnaient pas à plein.

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

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

¹ 237 euros pour les frais de personnel (de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire), 88 euros pour les frais de fonctionnement et 14 euros d'amortissement.

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a indiqué que les cahiers des charges des établissements avaient été modifiés pour réduire le volume des activités imposées aux jeunes qui, à l'expérience, s'est avéré trop lourd à supporter pour eux.

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

Premier bilan des établissements pénitentiaires pour mineurs établi par le ministère de la justice

Les mineurs détenus en établissement pénitentiaire pour mineur (EPM) au 1^{er} juin 2008 représentaient 24,24 % des mineurs incarcérés en France. 95 % étaient des garçons, 9,6% seulement avaient moins de 16 ans au 1^{er} semestre 2008. En moyenne, sur les six premiers mois de l'année 2008, la part des mineurs prévenus était de 60,7% pour 57,77 % au niveau national. La majorité (41 %) des durées de détention en EPM est comprise entre 1 et 3 mois, soit une durée légèrement inférieure à celle en quartiers pour mineurs (QM).

La prise en charge scolaire est assurée par 6 enseignants en moyenne par EPM. Le nombre de mineurs rencontrés pour un entretien d'accueil et un bilan scolaire est nettement plus élevé qu'en QM et l'enseignement a été effectivement organisé pour l'ensemble des mineurs détenus, peu de refus catégoriques ayant été signalés. Au regard de la prise en charge habituelle des mineurs en quartier pour mineurs ou en quartier femmes, l'EPM présente non seulement un progrès dans le volume d'heures de cours (19 heures hebdomadaires) mais aussi une diversification des niveaux de prise en charge avec un enseignement secondaire plus fort qu'en QM. L'éducation nationale assure également l'animation d'ateliers techniques (par exemple, l'atelier technique « cuisine » à Quiévrechain ou « infographie » à Orvault).

L'organisation des activités socioculturelles relève de la compétence des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

Les activités sportives sont assurées par les surveillants moniteurs de sport, les éducateurs de la PJJ, des contractuels recrutés par l'administration pénitentiaire ou des intervenants extérieurs rémunérés par la PJJ. La principale difficulté réside dans le sous-effectif de surveillants moniteurs de sport qui ne permet pas encore d'assurer un créneau de prise en charge suffisant (certains établissements ne sont pas en mesure d'assurer plus de 4 heures d'activités sportives par mineur et par semaine).

La prise en charge sanitaire des mineurs est assurée par 5 équivalents temps plein par établissement. De janvier à juin 2008, 2.060 consultations médicales ont été recensées au sein des établissements, soit 1,3 consultation par mineur détenu, ainsi que 527 consultations de psychiatres ou de psychologues.

Les « unités filles » ne sont pas en service dans l'ensemble des EPM soit en raison du très faible nombre de jeunes filles incarcérées dans certaines directions interrégionales soit en raison de l'afflux important des garçons qui a eu pour conséquence l'occupation de la totalité des places disponibles en EPM. Dans les EPM accueillant des jeunes filles (Lavaur, Meyzieu, Quiévrechain), la mixité est vécue de manière positive notamment sur le plan éducatif. La montée en charge à pleine capacité de l'ensemble des EPM n'étant pas terminée, toutes les unités ne sont pas ouvertes et aucun bilan n'a donc pu être établi à l'heure actuelle sur l'opportunité de maintenir des unités filles.

Seul l'établissement de Lavaur a accueilli un mineur en semi-liberté, dans le cadre d'une habilitation ponctuelle. L'opportunité d'ouvrir des places de semi-liberté en EPM suscite actuellement un débat. La prise en charge éducative pluridisciplinaire quotidienne du mineur pourrait-elle être assurée dans l'hypothèse d'une semi-liberté ? Les effectifs en EPM permettent-ils de consacrer une unité de vie à l'accueil exclusif des mineurs en semi-liberté ? Quelles seraient les modalités d'intégration du mineur placé sous le régime de la semi-liberté dans les groupes d'activité le week-end (sens de sa participation ponctuelle, cohésion du groupe...) ?

Le 17 avril 2008, votre rapporteur a visité l'**établissement pénitentiaire pour mineurs de Marseille**, en compagnie de notre collègue M. Jean-René Lecerf, rapporteur pour avis des crédits de l'administration pénitentiaire. Les observations qu'il a pu faire rejoignent en partie celles du ministère de la justice.

L'établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) de Marseille

Le 16 avril 2008, 46 mineurs étaient détenus, tous de sexe masculin ; 13 étaient condamnés et 33 prévenus ; 2 étaient âgés de moins de 16 ans et 44 âgés de 16 ans et plus. 157 mises sous écrou étaient intervenues depuis le 5 novembre 2007, date de la mise en service de l'établissement.

Si le quartier pour mineur du centre pénitentiaire de Toulon-La Farlède avait effectivement fermé, après avoir été rénové, tel n'était pas encore le cas de celui de la maison d'arrêt d'Aix-Luynes, plus vétuste. Le centre pénitentiaire des Baumettes, à Marseille, accueillait encore des mineures, mélangées avec les majeures.

Les personnels rencontrés au sein de l'établissement pénitentiaire pour mineurs ont indiqué qu'ils étaient contraints, compte tenu du grand nombre de décisions d'incarcération des magistrats, de transférer les condamnés dans d'autres établissements pour assurer le respect, au sein de l'EPM, du principe de l'encellulement individuel. Ces transferts, ont-ils observé, suscitent l'angoisse des mineurs, empêchent tout travail à moyen terme avec eux -sans compter la durée relativement brève de leur incarcération- et ne permettent pas non plus le fonctionnement normal de l'unité « arrivants ». L'absence de local spécifiquement conçu pour accueillir les familles des mineurs a également été dénoncée, alors que celles-ci viennent régulièrement.

Des interrogations ont été exprimées sur l'opportunité de maintenir un quartier pour les filles et de créer à la place un quartier de semi-liberté. Certains ont fait valoir qu'il était probablement moins nocif, pour les mineures, d'être incarcérées avec des majeures aux Baumettes plutôt qu'avec des mineurs délinquants. L'intérêt de la création d'un quartier de semi-liberté a été évoqué afin de permettre le développement des aménagements de peine.

Les personnels rencontrés ont souligné la nécessité et la difficulté de proposer aux détenus des activités en période de vacances scolaires. S'ils se sont félicités de l'initiative prise par l'éducation nationale de dispenser des cours pendant 41 semaines, ils ont exprimé des inquiétudes sur le comportement des mineurs pendant la période estivale.

Enfin, ont été évoquées l'absence de prise en charge sanitaire la nuit, l'absence également du matériel nécessaire aux soins dentaires, qui entraînent de nombreuses extractions médicales, ainsi que l'existence d'un trafic de médicaments entre détenus.

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

A la fin de l'année 2007, le programme de rénovation des quartiers pour mineurs, engagé en 2003, avait permis de créer 330 places aux normes et d'en remettre 326 à niveau.

Au 1^{er} juillet 2008, la capacité totale d'accueil de mineurs était de 1.117 places sur 78 établissements pénitentiaires.

B. UNE RATIONALISATION DES MOYENS

1. Une réorganisation des services de l'Etat

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

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

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

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

La **création**, à compter du 1^{er} janvier 2009, de **9 directions interrégionales** dont les périmètres coïncideront avec ceux des directions interrégionales de l'administration pénitentiaire et la poursuite des **regroupements de directions départementales** au sein de directions interdépartementales¹ devraient permettre de rationaliser cette organisation territoriale, de mobiliser davantage d'agents sur le terrain et de renforcer les contrôles.

Dans une contribution écrite adressée à votre rapporteur, l'Assemblée des départements de France observe toutefois avec inquiétude que ces restructurations toucheront d'abord les départements ruraux, qui ont déjà subi l'ensemble des réformes territoriales (carte hospitalière, carte militaire, carte judiciaire...).

- *L'implantation des structures*

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

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

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

¹ En 2008 les regroupements suivants ont été décidés : Lot-et-Garonne et Dordogne ; Landes et Pyrénées-Atlantiques ; Indre-et-Loire et Loir-et-Cher ; Cher et Indre ; Haute-Vienne et Creuse ; Gard et Lozère ; Aveyron et Lot ; Haute-Garonne et Ariège ; Alpes-de-Haute-Provence et Hautes-Alpes ; Haute-Corse et Corse-du-Sud.

2. La recherche d'une maîtrise des coûts

L'harmonisation des taux d'encadrement et des coûts unitaires entre les services ayant une activité comparable, ainsi que le développement de l'analyse des coûts dans le secteur public et une meilleure utilisation dans le secteur associatif du levier de la tarification constituent également des pistes de réflexion. Des progrès ont été enregistrés au cours des dernières années même s'ils demeurent perfectibles.

	2005	2006	évolution	2007	évolution	Estimation 2008	évolution
Coût d'une journée de placement CPI (secteur public - et EPE UEHC à partir de 2008)	657	551	-16%	536	-3%	461	-14%
Coût d'une journée de placement CPI (secteur associatif habilité)	419	340	-19%	342	1%	354	4%
Ecart	238	211	-11%	194	-8%	107	-45%
Coût d'une journée de placement CER (secteur public)	877	766	-13%	739	-4%	749	1%
Coût d'une journée de placement CER (secteur associatif habilité)	419	442	5%	456	3%	517	13%
Ecart	458	324	-29%	283	-13%	232	-18%
Coût d'une journée de placement CEF (secteur public)	731	636	-13%	667	5%	647	-3%
Coût d'une journée de placement CEF (secteur associatif habilité)	609	598	-2%	635	6%	621	-2%
Ecart	122	38	-69%	32	-16%	26	-19%

Plusieurs explications de ces écarts de coût persistants peuvent être avancées :

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

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

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

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

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

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

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a indiqué à votre rapporteur qu'elle cherchait à renforcer son dispositif d'hébergement du secteur public en augmentant sa capacité moyenne d'accueil (notamment en fermant les plus petites structures) et en étoffant les équipes éducatives pour améliorer les taux d'occupation.

3. La diversification du recrutement et la rénovation de la formation

- *La diversification des modes de recrutement des éducateurs*

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

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

Les résultats des concours sur titre avaient été jusqu'à présent décevants : aucune nomination pour 39 postes offerts en 2004, 23 nominations

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

pour 23 postes offerts en 2005, 24 nominations pour 39 postes offerts en 2006, 22 nominations pour 48 postes offerts en 2007 ; **toutefois, en 2008, 56 nominations sont intervenues pour 60 postes offerts. Il en a été de même des concours dits de la troisième voie** : 33 nominations pour 62 postes offerts en 2004, 24 nominations pour 36 postes offerts en 2005, 30 nominations pour 53 postes offerts en 2006, 38 nominations pour 77 postes offerts en 2007, 33 nominations pour 96 postes offerts en 2008. Ces concours ont toutefois permis, entre 2004 et 2008, de recruter près de 25 % des éducateurs (hors liste d'aptitude et examen professionnel) : 301 éducateurs sur un total de 1.197 sur la même période.

La **promotion interne** est encouragée. Un **plan d'intégration sur quatre ans des agents techniques d'éducation dans le corps des éducateurs** a été initié en 2007. Compte tenu de la nature de leurs fonctions auprès des jeunes pris en charge (assurer, la nuit, la continuité de l'action éducative et la sécurité dans les hébergements), le ministère de la justice a souhaité valoriser leur situation statutaire en leur offrant la possibilité d'accéder à un corps relevant de la catégorie B par la voie de la liste d'aptitude ou par la voie de l'examen professionnel. Au mois de juin 2008, 186 agents sur un effectif réel de 330 en janvier 2007 ont pu accéder au corps des éducateurs : 113 par la voie de la liste d'aptitude et 73 par la voie de l'examen professionnel.

Les difficultés de recrutement de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sont générales. En 2008, pour 143 postes proposés au concours externe, 126 candidats ont été nommés ; pour 87 postes offerts au concours interne, 65 candidats ont été nommés. Au total, sur les 523 postes offerts en 2008, seuls 417 candidats ont été admis et 376 nommés. Certains admis renoncent en effet au bénéfice du concours soit qu'ils aient été reçu à un autre concours soit que leur première affectation ne convienne pas à leurs aspirations.

Par ailleurs, les structures du secteur public rencontrent un certain nombre de difficultés liées à l'application des règles de la fonction publique. Ainsi, certains CER, qui travaillent par sessions, peuvent voir leur fonctionnement paralysé en raison de la défection de personnels. En outre, le travail en hébergement collectif classique étant en crise depuis de nombreuses années, les agents plus chevronnés s'en détournent, ce qui fait peser sur de jeunes éducateurs encore inexpérimentés la prise en charge des mineurs les plus difficiles. Certaines régions connaissent également des difficultés pour pourvoir leurs postes.

- *Le recours massif aux contractuels*

Pour répondre à ces difficultés, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est autorisée, depuis 2003, à recruter des contractuels dans la limite de 10 % de ses effectifs budgétaires.

Leur rémunération est gagée sur des emplois vacants de titulaires. Ils peuvent bénéficier de contrats de trois ans renouvelables, et occuper les postes vacants à l'issue des mobilités et des concours. Cette souplesse permet notamment aux foyers de pallier les effets des vacances durables de postes.

En 2008, le plafond d'emplois de contractuels pour la protection judiciaire de la jeunesse a été porté à 1.300 puis relevé à 1.367 ETPT.

Les nouvelles conditions d'accès au concours interne d'éducateurs (trois ans de services effectifs au lieu de cinq) leur permettent d'être candidats. En 2008, 62 ont été admis au concours d'éducateur et 2 à celui de directeur.

- *La refonte du statut des directeurs*

Le nouveau statut des **directeurs** de la PJJ (mai 2005) a étendu à ce corps la possibilité de recrutements dits de « troisième voie »¹. Les premiers concours organisés selon ces modalités se sont déroulés en décembre 2005 et tous les postes offerts ont été pourvus en 2006 (2) et 2007 (3) ; en revanche aucun des 5 postes offerts en 2008 n'a pu être pourvu. Le concours interne, jusqu'alors réservé aux seuls agents de la PJJ, est désormais ouvert aux agents des trois fonctions publiques.

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

Deux nouveaux projets de réforme sont à l'étude, en lien avec les regroupements des directions régionales et départementales, afin de simplifier la classification actuelle des statuts d'emploi² et de tirer la conséquence de l'extension des missions des cadres de la protection judiciaire de la jeunesse.

- *La délocalisation de l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse et la réforme du contenu des formations*

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

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

² L'idée est de substituer à la classification actuelle une classification simplifiée autour de deux catégories d'emplois, l'emploi de directeur interrégional et l'emploi de directeur fonctionnel de la protection judiciaire de la jeunesse.

nécessitent avant tout une formation d'adaptation. Tel est le défi auquel l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, désormais installée à Roubaix, est confrontée. Votre rapporteur s'y est rendu le 6 novembre dernier accompagné de nos collègues M. Jean-René Lecerf et Mme Alima Boumediene-Thiery.

L'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse

Prise en 1994, la décision de délocaliser l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse de Vaucresson à Roubaix n'a été mise en œuvre qu'en 2008, alors que l'école nationale de l'administration pénitentiaire a pris ses quartiers à Agen dès 2000.

Depuis le mois de septembre, l'école est installée dans une ancienne filature. D'une superficie de 6.000 m², ses locaux peuvent accueillir 600 stagiaires ; ils comprennent notamment un amphithéâtre et une bibliothèque équipés des technologies les plus récentes. Le coût des travaux s'est élevé à 23,9 millions d'euros. Le site de Vaucresson, propriété de l'Etat, devrait prochainement être cédé pour y accueillir des logements sociaux, pour un prix évalué par France Domaine à 7,7 millions d'euros. 32 % des agents qui travaillaient à Vaucresson ont accepté de venir à Roubaix, moyennant une prime de 13.700 euros, alors que le taux habituellement observé lors de la délocalisation d'un service de l'Etat est plus proche de 16 %.

Financée par la mairie, la construction d'une résidence hôtelière pour héberger les stagiaires ne devrait s'achever qu'au cours de l'année 2009, les travaux ayant pris du retard en raison de longues discussions sur le montant du loyer. Depuis la rentrée, l'école se trouve donc contrainte de louer des chambres d'hôtel au groupe Accord, pour un coût annuel estimé à 600.000 euros.

La durée de la formation dispensée aux directeurs et éducateurs stagiaires reçus aux concours externe et interne est actuellement de deux ans. Son organisation repose sur l'alternance, par période de quatre mois, d'enseignements théoriques et de stages. La durée de la formation des éducateurs stagiaires recrutés sur titre, sur liste d'aptitude et par la troisième voie est réduite à un an. Ces personnels sont pré-affectés au moment de leur formation.

La réforme du contenu des formations ne devrait être achevée qu'en 2009. Depuis la rentrée 2008, les éducateurs et les directeurs des services suivent en commun des enseignements tels que le droit ou les sciences humaines. Il en va de même pour la formation initiale à la gestion administrative et financière des directeurs des services et des attachés. Les cours sont dispensés par 78 enseignants : 35 professeurs permanents et 43 vacataires.

M. Jean-Louis Daumas, directeur de l'école, a souligné la nécessité d'éviter les mouvements de balancier : jusqu'à la fin des années 1970, la formation dispensée aux éducateurs avait pour objet principal de leur permettre de prendre en charge un groupe ; au cours des années 1980 et 1990, l'accent a été porté sur la prise en charge individuelle du mineur, l'organisation des activités culturelles ou sportives ainsi que des actions de formation étant confiées à des intervenants extérieurs ; il importe aujourd'hui de trouver un équilibre entre ces deux approches, d'apprendre aux éducateurs, d'une part, à écouter et entrer en communication avec les jeunes, d'autre part, à organiser des activités de groupes et à y participer.

- *La mise en œuvre de formations d'adaptation dans le secteur associatif habilité*

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

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

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

Une expérimentation de formation qualifiante à l'intérieur des CER est mise en œuvre depuis septembre 2004 pour une durée de deux ans, plus de 75 % des intervenants éducatifs en CER étant dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif. Financée par les associations, elle s'appuie sur un cahier des charges rédigé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette expérimentation s'effectue en partenariat avec l'Union nationale de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA), la direction générale de l'action sociale (DGAS) et l'organisme de mutualisation des fonds de la formation de la branche sociale et médico-sociale (UNIFAF). Plus de 40 CER ont été inscrits dans ce dispositif et plus de 400 intervenants éducatifs ont pu bénéficier de cette professionnalisation. Sur les 400 stagiaires concernés, une centaine a construit un projet de qualification, 77 % d'entre eux visant, par ailleurs, le diplôme d'éducateur spécialisé.

C. LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION

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

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

Le ministère de la justice réalise régulièrement des études et des audits ponctuels qui ont notamment porté sur les centres éducatifs fermés (2006), les activités de jour (2006) ou encore les centres éducatifs renforcés (2007).

Pour étoffer la réflexion de la commission présidée par le recteur André Varinard sur la réforme de l'ordonnance de 1945, l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a mené en avril 2008 une enquête auprès de 331 mineurs sous main de justice sur la façon dont ils perçoivent cette dernière.

Il en ressort que les mineurs identifient bien le rôle du juge des enfants selon qu'il intervient en assistance éducative ou au titre de l'enfance délinquante. En revanche, ils ne comprennent guère la terminologie retenue en matière de justice pénale (admonestation, liberté surveillée) ; aussi opèrent-ils des regroupements et des simplifications qui leur permettent de reconstruire une loi pénale accessible à leur entendement. L'étude met aussi en évidence une demande de fonctionnement cohérent avec des réponses graduées, du moins contraignant au plus coercitif. Enfin, la rencontre avec des adultes « *contenants et disponibles* » est ressentie comme un élément important favorisant les processus de changement.

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

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

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

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

Les premiers résultats montrent notamment, pour l'année 2007, que 66 % des mineurs ayant bénéficié d'une mesure suivie par la protection judiciaire de la jeunesse qui s'est terminée au cours de l'année 2006 alors qu'ils étaient âgés de moins de 17 ans, n'ont fait l'objet ni de poursuite ni de mesure alternative dans les 365 jours suivant la fin de la mesure. Par ailleurs, pour une assistance éducative ouverte entre 2000 et 2005, 10,3 % des mineurs avaient déjà été poursuivis au pénal.

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

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

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

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

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

S'agissant de l'opération de parrainage, destinée à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes, 846 parrains (chefs d'entreprises, cadres...) étaient recensés et 883 conventions de parrainage avaient été signées au 1^{er} août 2008.

Enfin, le regroupement des 15 directions régionales en **9 directions interrégionales**, à compter du 1^{er} janvier 2009, permettra la **constitution de pôles d'audit** au sein de ces directions. Les auditeurs, représentant 100 équivalents temps plein travaillé, seront formés et se référeront à un guide de l'audit élaboré par service de l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse.

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

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

Des contrôles plus approfondis sont occasionnellement exercés par les services déconcentrés de la PJJ ou l'inspection des services de la PJJ. En 2007, les premiers ont ainsi réalisé 65 contrôles, dont 40 conjointement avec les services des conseils généraux, tandis que la seconde en réalisait 33.

La constitution de pôles d'audit au sein des directions interrégionales devrait permettre de développer ces contrôles.

III. UN VASTE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS DANS UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT

Le projet de loi de finances pour 2009 se caractérise par une diminution globale des moyens alloués à la protection judiciaire de la jeunesse, le secteur associatif habilité étant plus touché que le secteur public, et par leur redéploiement au profit de la prise en charge des mineurs délinquants.

A. UNE DIMINUTION GLOBALE

1. Des mesures de régulation budgétaire en 2008

Le programme « protection judiciaire de la jeunesse » a fait l'objet de plusieurs mesures de régulation budgétaire en 2008.

Une réserve de 0,5 % a ainsi été constituée sur les crédits du titre 2 (dépenses de personnel). Les sommes disponibles se sont donc élevées à 407,3 millions d'euros et non à 409,3 millions d'euros.

Aucune action n'ayant été stoppée ou n'ayant connu d'exécution partielle, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse envisageait au mois de septembre de demander la levée partielle de la réserve à hauteur d'un million d'euros.

Une réserve de 6 % a également été constituée sur les crédits des autres titres du programme avant qu'un décret n° 2008-629 n'en annule quatre millions d'euros. En outre, tous les reports de crédits au titre de l'année 2007 ont été gelés. En 2008, le programme a simplement bénéficié des reports tardifs de l'année 2006, pour un montant légèrement supérieur à 470.000 euros. Le montant des crédits disponibles s'est ainsi élevé à 434 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 456 millions d'euros en loi de finances initiale, et à 376 millions d'euros en crédits de paiement, contre 395 millions d'euros en loi de finances initiale. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a indiqué à votre rapporteur que la réalisation des objectifs de prise en charge éducative des mineurs délinquants, plus lourde et plus coûteuse que celle des mineurs en danger, nécessiterait la levée du gel sur les reports de crédits ou la levée de la réserve pour un montant de 1,7 million d'euros.

2. Une baisse de 9 % des autorisations d'engagement et de 2 % des crédits de paiement en 2009

Les **autorisations d'engagement** du programme « protection judiciaire de la jeunesse », d'un montant de **785,15 millions d'euros**, sont en **baisse de 9,3 %** par rapport à la loi de finances initiale de 2008, après avoir progressé de 6,44 % en 2008 et de 11,5 % en 2007.

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

AE	LFI 2008	PLF 2009	Evolution
Secteur public	531 687 102	508 972 235	-4,27%
dont personnels	409 352 424	417 523 247	+2,00%
dont fonctionnement et équipement	122 334 678	91 448 988	-25,25%
Secteur habilité	334 270 000	276 188 750	-17,38%
Budget total PJJ	865 957 102	785 160 985	-9,33%

Source : ministère de la justice

Les **crédits de paiement** connaîtront une **diminution de 2,2 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2008, pour atteindre **787,15 millions d'euros**. Ils avaient progressé de 1,6 % en 2008 et de 8,6 % en 2007.

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

CP	LFI 2008	PLF 2009	Evolution
Secteur public	497 389 341	509 766 695	2,49%
dont personnels	409 352 424	417 523 247	2,00%
dont fonctionnement et équipement	88 036 917	92 243 448	4,78%
Secteur habilité	306 972 000	277 387 684	-9,64%
Budget total PJJ	804 361 341	787 154 379	-2,14%

Source : ministère de la justice

B. UN SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ D'AVANTAGE TOUCHÉ QUE LE SECTEUR PUBLIC

65 % des crédits de paiement sont destinés au secteur public et 35 % au secteur associatif habilité. Alors que les moyens du premier augmentent de 2,49 %, ceux du second diminuent de 9,64 %.

1. L'augmentation des crédits et la légère diminution des effectifs du secteur public

Les dépenses de personnel absorbent 80 % des crédits du secteur public. Pour 2009, le **plafond d'autorisation d'emplois**, qui ne concerne que ce secteur, s'élève à **8.951 équivalents temps plein travaillé**, contre 9.027 en 2008.

140 emplois seront supprimés au 1^{er} juillet 2009, représentant 70 équivalents temps plein travaillé. S'y ajoute le transfert de quatre emplois au secrétariat général du ministère de la justice dès le 1^{er} septembre 2008 et de deux emplois au ministère de l'intérieur à compter du 1^{er} janvier 2009. 1.051 sorties sont prévues, dont 225 départs à la retraite, contre 911 entrées, dont 683 au titre des recrutements externes sur concours.

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

Corps	ETPT 2006	ETPT 2007	ETPT 2008	ETPT 2009
Magistrats	12	12	10	14
Personnels d'encadrement	2 398	2 406	2 435	2.444
Personnels du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3 666	3 728	4 136	4.426
Personnels administratifs et techniques (B)	365	365	382	382
Personnels administratifs et techniques (C)	2 289	2 295	2 064	1.685
TOTAL	8 730	8 806	9 027	8.951

Source : ministère de la justice.

Cette répartition montre une augmentation de la part de la catégorie « B : métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif », pour l'essentiel des éducateurs. Cette catégorie représentait 43,5 % de l'ensemble des personnels en 2006 et devrait en représenter 49,4 % en 2009. L'importante diminution des effectifs des personnels administratifs et techniques est liée à la mise en extinction progressive du corps des agents techniques d'éducation, dont l'intégration dans celui des éducateurs est favorisée.

Les crédits d'investissement et de fonctionnement doivent permettre le financement de 19 opérations immobilières concernant le CPI de Laon (02), l'UEMO de Carcassonne (11), le domaine des chutes Lavie à Marseille (13), l'UEHC de Bourges (18), une UEAJ à Bordeaux (33), le CPI de Saint-Etienne (42), le CPI des Ponts-de-Cé (49), l'UEAJ de Granville (50), l'UEAJ de Montataire (60), le CPI Saint-Brice (77), le CAE de Mantes-la-Jolie (78), le CPI l'Escaillon à Toulon (83), l'UEAJ, l'UEMO, l'EDI et l'UEHD de Levallois-Perret (92), le CISP de Malakoff (92), l'EPE d'Aubervilliers (93), l'EPE d'Epinay-sur-Seine (93), le FAE d'Arcueil (94), le FAE de Nogent-sur-Seine (94) et le FAE de Villiers-le-Bel (95). Il s'agira, pour l'essentiel, de travaux de réhabilitation destinés à assurer la mise aux normes et l'augmentation des capacités d'accueil de ces structures, afin qu'elles prennent en charge entre 10 et 12 mineurs. Au total, 228 places du secteur public devraient être renouvelées.

2. La diminution sensible des crédits du secteur associatif habilité

La maîtrise des dépenses du secteur associatif habilité repose essentiellement sur la poursuite de la réduction de la prise en charge des frais d'hébergement des jeunes majeurs, engagée depuis 2006.

25 millions d'euros supplémentaires sont prévus en 2009 pour permettre l'ouverture de six centres éducatifs fermés gérés par le secteur associatif habilité.

Evolution des dépenses du secteur associatif habilité

(en millions d'euros)

Charge annuelle SAH	Exécution 2007	Prévisions 2008	PJLF 2009
Hébergement traditionnel des mineurs délinquants	47	52	52
Hébergement des jeunes majeurs	54	46	13
Action éducative en milieu ouvert à l'égard des jeunes majeurs	4	4	3
Investigation Orientation Educative	54	57	57
Enquêtes sociales	15	15	16
Réparations pénales	7	7	9
Centres éducatifs renforcés et Centres de placement immédiat	48	52	56
Centres éducatifs fermés	42	51	67
Mesure d'activité de jour	-	1	3
Totaux	271	285	276

Source : ministère de la justice.

C. UN « RECENTRAGE » DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE SUR LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

1. Une diminution de 40 % des crédits destinés à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs

Les crédits consacrés à la prise en charge des mineurs délinquants augmenteront de 18 % en 2009, alors que ceux consacrés à la prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs diminueront de 40 %.

Evolution par « action » des crédits de paiement

	LFI 2008	PLF 2009	Evolution
Action 01 Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	416 917 811	490 651 544	18 %
- dont secteur public	245 364 220	300 225 712	22 %
- dont secteur associatif habilité	171 553 591	190 425 832	11 %
Action 02 Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	244 396 813	146 328 290	-40 %
- dont secteur public	108 978 404	59 366 438	-46 %
- dont secteur associatif habilité	135 418 409	86 961 582	-36 %
Action 03 Soutien	102 990 746	110 889 843	8 %
Action 04 Formation (École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	40 055 971	39 284 702	-2 %
Total	804 361 341	787 154 379	-2 %

Source : ministère de la justice

Ce redéploiement des moyens concerne également les personnels du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse. 805 équivalents temps plein travaillé seront redéployés pour renforcer la prise en charge des mineurs délinquants, dont 22 ETPT en établissement pénitentiaire pour mineur et 11 ETPT en centre éducatif fermé.

Evolution par « action » des plafonds d'autorisations d'emploi en ETPT

	LFI 2008	PLF 2009	Evolution
Action 01 Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	4 774	5 592	+ 17,13 %
Action 02 Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	2 051	1 060	- 48,32 %
Action 03 Soutien	1 623	1 636	+ 0,80 %
Action 04 Formation (École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	579	663	+14,51 %
Total	9 027	8 951	- 0,84 %

Source : ministère de la justice

2. Un choix politique fort...

Le projet annuel de performance de la mission justice indique que « l'action « mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs » sera circonscrite, d'ici un à deux ans, à l'investigation au civil ».

Cette évolution est présentée comme la conséquence de la réaffirmation, par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, de la compétence des conseils généraux en matière de protection des mineurs en danger et des jeunes majeurs.

Elle prolonge la réduction significative des crédits destinés à la prise en charge des jeunes majeurs engagée depuis quelques années. Le montant de ces crédits est ainsi passé de 100 millions d'euros en 2005 à 50 millions d'euros en 2008 et devrait atteindre 13 millions d'euros en 2009.

Enfin, elle va dans le sens des recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur la délinquance des mineurs de 2002, selon laquelle le secteur public devait se consacrer exclusivement à la prise en charge des mineurs au titre de l'ordonnance de 1945 et le secteur associatif habilité s'investir davantage au pénal¹.

3. ... qui suscite des interrogations

L'évolution proposée suscite, par son ampleur, une double interrogation et autorise quelques craintes, étant rappelé que les services de l'Etat ont suivi environ 81.000 mineurs dans le cadre de l'assistance éducative en 2007 : 66.000 dans le cadre de mesures d'investigation, 1.400 dans le cadre de mesures de placement et 13.600 en milieu ouvert.

L'objectif recherché pourra-t-il être atteint ?

En effet, il appartient pour le moment aux juridictions pour enfant de déterminer la mesure dont un jeune doit faire l'objet (investigation, milieu ouvert, placement), son fondement juridique (mineur en danger, mineur délinquant, protection jeune majeur) mais également le service chargé de l'exécuter (secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, association, service de l'aide sociale à l'enfance).

Dès lors, tel ou tel juge peut tout à fait, d'un point de vue juridique, exiger le placement de tel mineur, qu'il juge en danger, dans telle ou telle structure d'hébergement du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

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

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Catherine Sultan, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, a néanmoins constaté que les magistrats ne pouvaient ignorer, sur le terrain, les contraintes budgétaires des services de la protection judiciaire de la jeunesse : *« les moyens alloués aux établissements de la PJJ sont calculés au prorata du nombre de mesures pénales ce qui laisse présager la diminution des effectifs (près de 500 postes au niveau national). Dorénavant, des mesures d'assistance éducative ordonnées par les juges des enfants dans le cadre légal existant ne sont plus comptabilisées ni exécutées par une administration dont la mission est pourtant de mettre en œuvre ces décisions judiciaires. »*

Le magistrat qui souhaiterait confier une mesure d'assistance éducative au secteur public de la PJJ prendrait donc un double risque : à court terme, que cette mesure ne soit pas exécutée dans des délais raisonnables ou ne soit pas exécutée du tout, alors que le mineur est en danger ; à moyen terme, que l'exécution de cette mesure entraîne une diminution des moyens alloués à la structure de la PJJ qui s'en est chargée et donc des capacités de prise en charge des mineurs en danger comme des mineurs délinquants. Telle est sans doute la raison pour laquelle la réduction des crédits alloués par les lois de finances successives à la prise en charge des jeunes majeurs s'est traduite par une diminution corrélative des dépenses d'hébergement de ces jeunes.

Les conseils généraux parviendront-ils à prendre le relais de l'Etat, alors qu'aucune compensation financière ne leur sera versée au titre de ce désengagement et qu'ils se trouvent eux aussi dans une situation budgétaire difficile ?

Lors de son audition par votre rapporteur, Mme Catherine Sultan, présidente de l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille, a déploré la remise en cause de la complémentarité de la protection de l'enfance et du traitement pénal de la délinquance des mineurs. *« Cette double compétence, a-t-elle souligné, garantit la cohérence des réponses, la continuité des suivis, la complémentarité des savoir-faire, la compréhension des enjeux spécifiques de l'enfance en difficulté. Elle constitue un outil précieux de la prévention de la délinquance et de la récidive. »* Elle a donné l'exemple suivant pour étayer ses propos : *« un adolescent signalé en danger (fugues, rupture scolaire, prises de risques multiples) fait l'objet d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative qui conclut à la poursuite d'un suivi éducatif : le même service ne peut plus poursuivre alors que l'efficacité de la mesure repose sur un lien de confiance long à construire. »* Aussi Mme Catherine Sultan a-t-elle observé que les juges des enfants étaient déjà amenés à *« déployer des stratégies qui dénaturent le sens de la mesure de justice pour ne pas remettre en cause un projet éducatif. »*

M. Philippe-Pierre Cabourdin, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, a souligné quant à lui la nécessité d'éviter que des mineurs en danger ne côtoient des mineurs délinquants au sein d'une même structure. Il a estimé qu'il importait avant tout d'assurer la continuité de la prise en charge des jeunes grâce à une bonne articulation entre les services de l'Etat, les associations et les services de l'aide sociale à l'enfance. A cet égard, il a reconnu que des progrès restaient à accomplir pour assurer la transmission des dossiers entre les structures chargées successivement de la prise en charge d'un mineur, afin d'éviter par exemple de recommencer systématiquement un bilan de sa situation. Enfin, il a estimé que les charges supplémentaires induites pour les départements par le désengagement de l'Etat à l'égard des mineurs en danger (à titre d'exemple, il a chiffré ce coût à 1,2 million d'euros pour le département des Hauts-de-Seine) pourraient être compensées par une rationalisation des moyens des services de l'aide sociale à l'enfance. Il a indiqué que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse proposerait à cet effet aux présidents de conseils généraux de réaliser des audits communs.

Dans une contribution écrite adressée à votre rapporteur, l'Assemblée des départements de France a relayé l'inquiétude des élus départementaux face à cette évolution, en rappelant que cette inquiétude avait déjà été exprimée lors de l'examen de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Elle a estimé que cette évolution présentait l'inconvénient de scinder de manière artificielle la prise en compte des mineurs en danger relevant des politiques du département et celle des mineurs délinquants placés sous la responsabilité de la protection judiciaire de la jeunesse, alors qu'il serait préférable d'organiser une continuité des prises en charge. Elle a souligné que la prise en charge des mesures civiles par les services de la protection judiciaire de la jeunesse permettait justement la poursuite dans un cadre civil et par une même équipe le suivi d'un jeune commencé dans le cadre pénal. Enfin, elle s'est inquiétée du transfert de charges induit par le projet de loi de finances pour les départements et de l'absence de précisions sur les modalités de sa compensation.

Votre commission estime que **ces inquiétudes légitimes méritent d'être prises en compte et qu'il importe avant tout de veiller à ce que les jeunes en danger, comme les jeunes majeurs, puissent bénéficier d'un même niveau de protection sur l'ensemble du territoire national.**

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » au sein de la mission « justice » du projet de loi de finances pour 2009.

ANNEXE

LISTE DES AUDITIONS ORGANISÉES PAR LE RAPPORTEUR ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES QU'IL A REÇUES

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille

Union nationale des syndicats autonomes de la protection judiciaire de la jeunesse (contribution écrite)

Assemblée des départements de France (contribution écrite)

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (contribution écrite)

LISTE DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LE RAPPORTEUR

Etablissement pénitentiaire pour mineur de Marseille

Foyer d'action éducative du domaine des Chutes Lavie, à Marseille

Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, à Roubaix

Centre éducatif fermé de Savigny-sur-Orge, dans l'Essonne