

N° 104

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

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 2006, 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 Hyst, président ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, vice-présidents ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, secrétaires ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarello, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 15) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET CONTRASTÉ	8
A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES CONSÉQUENTS EN FAVEUR DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS HYPOTHÉQUÉS PAR UNE RÉGULATION IMPORTANTE	8
1. <i>Une exécution du budget 2005 inquiétante</i>	8
2. <i>Une action volontariste en faveur des mineurs délinquants</i>	9
3. <i>La poursuite à un rythme moindre des créations d'emplois</i>	12
B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS CROISSANTE.....	13
1. <i>En matière de justice des mineurs</i>	13
2. <i>En matière d'activité de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	16
II. DES EXPÉRIENCES NOUVELLES QUI BOULEVERSENT L'ENSEMBLE DES STRUCTURES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	20
A. DES EXPÉRIENCES INNOVANTES POUR LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS	20
1. <i>La diversification de l'hébergement pour répondre aux mineurs récidivistes ou violents</i>	20
2. <i>Des centres éducatifs fermés (CEF) adaptés mais à l'action dans la durée incertaine</i>	22
3. <i>L'adaptation de la prison aux mineurs</i>	26
a) <i>La diminution du nombre de mineurs incarcérés</i>	26
b) <i>Les améliorations apportées à la détention des mineurs par la LOPJ</i>	27
B. DES CHANGEMENTS INDISPENSABLES POUR L'ENSEMBLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	30
1. <i>Accompagner les mineurs dans un parcours éducatif continu et améliorer la prise en charge dans les structures traditionnelles de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	30
2. <i>Adapter le recrutement et la formation des personnels aux évolutions de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	32
3. <i>Assouplir les règles de gestion de la fonction publique pour les structures publiques</i>	34
4. <i>Développer une véritable évaluation</i>	35
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2006	40
ANNEXE	41
- LISTE DES ORGANISMES ENTENDUS PAR LE RAPPORTEUR	41
- LISTE DES DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR	41

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 22 novembre 2005, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, la commission des Lois du Sénat, réunie le 30 novembre 2005 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 » (PJJ)** au sein de la mission « justice » du **projet de loi de finances pour 2006**.

Après avoir observé qu'il s'agissait de la première année d'entrée en vigueur de la LOLF, la commission a relevé la poursuite de l'effort en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les **crédits progressent** à périmètre constant **de 3,04 %**.

Elle s'est cependant inquiétée de la forte préférence accordée à l'action « mineurs délinquants » au détriment de l'action « mineurs en danger et jeunes majeurs » et a déploré la **sous-évaluation manifeste des crédits consacrés au secteur associatif habilité**, alors même que ceux-ci deviennent limitatifs.

Tout en reconnaissant le coût élevé des **centres éducatifs fermés**, la commission a souligné la spécificité du public accueilli et la **qualité de la prise en charge éducative**. Elle s'est cependant **inquiétée de l'absence de relais à la sortie du dispositif**, qui risque d'obérer les progrès très fragiles réalisés au prix de forts investissements tant humains que financiers.

Elle a donc estimé nécessaire de **mener une action ambitieuse dans les structures classiques** de la protection judiciaire de la judiciaire afin de développer la complémentarité de ces structures.

Elle a également souhaité l'aboutissement rapide du projet de mise en place d'un **panel des mineurs** présentés à la justice, décidée depuis près de 10 ans, afin d'évaluer précisément la performance de la prise en charge de la protection judiciaire de la jeunesse.

La commission s'est enfin félicitée des premiers résultats de l'intervention continue des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse en quartiers de mineurs, estimant qu'elle permettait de mieux préparer la réinsertion.

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,

Le projet de loi de finances pour 2006 marque l'entrée en vigueur complète et définitive des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Les crédits budgétaires ne sont plus examinés en fonction de la nature de la dépense mais de sa finalité et sont regroupés et votés par mission, spécialisés par programme et détaillés par action et par titre. Des objectifs de performance doivent être fixés à chaque programme ainsi que des indicateurs permettant d'en mesurer la réalisation.

Le projet de loi de finances pour 2006 soumis au Sénat fixe à 5,9 milliards d'euros le budget de la mission « justice », ce qui représente une hausse de 4,6 % à périmètre constant par rapport à la loi de finances initiale pour 2005, alors même que le budget de l'Etat ne progresse que de 1,8 %.

Au sein des crédits de la mission « justice », qui comporte cinq programmes, 740 millions d'euros, soit 12 % (contre 10,8 % l'année précédente), sont consacrés au programme « protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ), qui comporte lui-même quatre actions : mise en oeuvre des mesures judiciaires (mineurs délinquants), mise en oeuvre des mesures judiciaires (mineurs en danger et jeunes majeurs), soutien, formation. Les crédits de cette administration sont à périmètre constant en hausse de 3,04 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2005.

2006 marque également la quatrième année de mise en oeuvre de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ), d'une durée de cinq ans, et la poursuite du recentrage de la protection judiciaire de la jeunesse vers les mineurs délinquants, ce qui ne va pas sans soulever un certain nombre d'interrogations, notamment s'agissant des actions en faveur des jeunes majeurs et dans une moindre mesure des mineurs en danger.

Or, face aux récentes violences urbaines, dont les auteurs étaient en majorité des mineurs, souvent inconnus de la justice pénale, mais en grandes difficultés, se pose la question de la pertinence de ce choix.

Par ailleurs, la prise en charge des mineurs délinquants par la protection judiciaire de la jeunesse fait apparaître un bouleversement de ses

méthodes éducatives, qu'il s'agisse des centres éducatifs renforcés (CER) et des centres éducatifs fermés (CEF) ou de l'intervention continue d'éducateurs en prison. Se pose désormais la question de l'extension au secteur plus traditionnel de la protection judiciaire de la jeunesse de la notion d'éducation contrainte et de l'apparition d'un nouveau style d'éducateurs.

I. UN BUDGET CONTRASTÉ

L'activité de la protection judiciaire de la jeunesse continue de progresser, en direction des mineurs délinquants comme des mineurs en danger et des jeunes majeurs, alors même que le budget pour 2006 opère des choix drastiques.

A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES CONSÉQUENTS EN FAVEUR DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS HYPOTHÉQUÉS PAR UNE RÉGULATION IMPORTANTE

1. Une exécution du budget 2005 inquiétante

La régulation budgétaire appliquée à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse au titre des crédits 2005 a porté sur 6,2 millions d'euros répartis entre les crédits de fonctionnement et d'intervention. Elle concerne également la totalité des crédits de report de l'exercice précédent (2,5 millions d'euros).

Le montant total de la réserve de précaution appliquée aux crédits de fonctionnement (5,7 millions d'euros) est à nouveau supérieur aux mesures nouvelles 2005 (3,9 millions d'euros) comme en 2003 et 2004. Les ressources disponibles sont donc inférieures à celles de 2004, alors que l'activité est en augmentation.

Montant LOPJ 2003-2007	LOPJ LFI 2003	Annulations crédits 2003	LOPJ LFI 2004	Annulations crédits 2004	LOPJ LFI 2005	LOPJ LFI 2006	Exécution 2003-2006 (hors annulations)	Exécution 2003-2006 (après annulations)
293,44	17,28	- 4,56	18,67	- 3	19,12	8,56	80,28 %	77,70 %

En millions d'euros

Cette régulation a des conséquences très graves pour les directions régionales, qui ne peuvent faire face qu'à leurs dépenses essentielles liées au fonctionnement courant des services prenant en charge des jeunes.

La LOLF devrait cependant permettre d'améliorer le suivi de l'exécution budgétaire, puisqu'elle limite les annulations de crédits à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances de l'année en cours et les reports de

crédits (d'un exercice à l'autre) à 3 % des crédits initiaux du programme concerné.

2. Une action volontariste en faveur des mineurs délinquants

• La première présentation du budget selon les règles de la LOLF et le regroupement des crédits par programmes et par actions rendent plus difficile la comparaison entre le budget de 2005 et celui de 2006.

Le programme protection de la justice, qui fait partie des cinq programmes de la mission justice, se compose de quatre actions.

Programme protection judiciaire de la jeunesse

- Action n° 1: Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants
- Action n° 2 : Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs
- Action n° 3 : Soutien
- Action n° 4 : Formation

Chaque action regroupe désormais des crédits de nature différente, alors que les précédentes lois de finances répartissaient les crédits selon une nomenclature fondée sur leur nature juridique et leur chapitre budgétaire de rattachement. De plus, la présentation budgétaire inclut pour la première fois la totalité des crédits inscrits au titre des pensions, du fonds national d'aide au logement (FNAL) et des cotisations à la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

- **A périmètre constant, le budget de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse progresse de 3,04 %.**

Le présent programme comporte 741,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 737,7 millions d'euros en crédits de paiement, en progression respectivement de 8,1 % et de 9,1 % (61,5 millions d'euros).

	Secteur public	Secteur habilité	Total
Autorisations d'engagement 2005	419,2	266,4	685,6
Autorisations d'engagement 2006	471,3	270,4	741,7
Crédits de paiement 2005	409,7	266,4	676,1
Crédits de paiement 2006	467,3	270,4	737,7

En millions d'euros

L'essentiel des moyens nouveaux correspond aux dépenses d'équipement (+ 5,5 millions d'euros) consacrés à la création de CEF, à l'amélioration de l'état du patrimoine, à la sécurité et à la délocalisation du Centre national d'études et de formation de Vaucresson à Roubaix.

- L'analyse des crédits par action fait apparaître une évolution contrastée.

	Autorisations d'engagement 2005	Autorisations d'engagement 2006	Crédits de paiement 2005	Crédits de paiement 2006
Action n° 1 : Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	242.946.023	335.828.005 (+ 38,2 %)	242.946.023	335.828.005 (+ 38,2 %)
Action n° 2 : Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	308.963.149	259.502.282 (-16 %)	308.963.149	259.502.282 (-16 %)
Action n° 3 : Soutien	101.421.540	112.743.602 (+ 11,2 %)	90.421.540	104.743.602 (+ 15,8 %)
Action n° 4 : Formation	32.300.371	33.662.164 (+ 4,2 %)	33.800.371	37.662.164 (+ 11,4 %)

L'action n° 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe près de la moitié des crédits (45,5 %), alors même que les mineurs délinquants ne représentent que 18 % des mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

L'action n° 2 relative aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs représente 35,2 % des crédits.

En outre, les crédits de paiement consacrés à l'action « mineurs délinquants » connaissent une augmentation de 38,2 %, alors que ceux de l'action « mineurs en danger et jeunes majeurs » baissent de 16 %.

La majeure partie de cette diminution concerne les crédits consacrés à la protection des jeunes majeurs (de 18 à 21 ans), qui voient leurs crédits amputés de 21 millions d'euros, soit 20 %.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse souhaite en effet durcir les critères de prise en charge des jeunes majeurs, en la réservant aux seuls jeunes nécessitant véritablement un accompagnement éducatif et en réorientant les autres vers des dispositifs de droit commun (financés par les conseils généraux et l'Etat). Les seules dépenses d'hébergement des jeunes majeurs représentent en effet près de 100 millions d'euros. Il n'est néanmoins

pas certain que les magistrats diminuent dans les mêmes proportions leurs mesures, ce qui fait craindre une insuffisance de ces crédits.

Par ailleurs, l'augmentation réduite des crédits destinés aux mineurs en danger (de deux millions d'euros), risque de se révéler insuffisante, dans un contexte de hausse de l'activité. **Or, il convient de consacrer des moyens conséquents pour l'enfance en danger, les mineurs délinquants étant souvent des mineurs dont les difficultés n'ont pas ou mal été repérées.**

- Au-delà de l'analyse des crédits par actions, il est également intéressant de distinguer les crédits du secteur public de ceux du secteur associatif habilité.

Les moyens destinés au **secteur public** progressent de 57 millions d'euros, soit une progression de 12 %, et représentent 63 % du budget total.

Les crédits consacrés au **secteur associatif habilité** progressent pour leur part de 4 millions d'euros, soit 1 %, et représentent 37 % du budget total. Leur progression est notamment liée à la mise en œuvre du programme « centres éducatifs fermés », dans lequel le secteur associatif joue un rôle prépondérant.

Or, le secteur associatif habilité, principal acteur de la prise en charge des mineurs en danger, se trouve dans une situation particulièrement délicate, ses crédits prévus pour 2005 (266,4 millions d'euros) s'étant révélés insuffisants¹. Le paiement des mesures mises en œuvre par les associations dans les régions Centre, Poitou-Charentes, Limousin, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Nord Pas de Calais, Alsace et PACA est ainsi interrompu depuis le 1^{er} août 2005. La direction du budget du ministère de l'économie et des finances a donc été saisie d'une demande d'abondement de ces crédits de 71 millions d'euros.

L'augmentation de 4 millions d'euros prévue pour 2006 risque dans ces conditions de se révéler insuffisante.

Or, la LOLF implique la transformation des crédits du secteur habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, auparavant évaluatifs, en crédits **limitatifs**, alors même qu'ils connaissent depuis 2003 des reports de charges chroniques. Des difficultés de gestion risquent donc d'apparaître au cours de l'année. La ligne de 50 millions d'euros réservée par le ministère du budget à l'ensemble des dépassements de crédits du ministère de la justice (dont les frais de justice) paraît dès lors insuffisante, alors que les dépenses du secteur habilité constituent en grande partie des dépenses de personnels incontournables².

¹ En raison, d'une part, de l'importance du report de charges de 2004 sur 2005 (50 millions d'euros) résultant de l'insuffisance des dotations allouées en 2004 et, d'autre part, de l'évolution de l'activité dans les centres éducatifs fermés en 2005.

² Le secteur associatif habilité comprend 27.000 équivalents temps plein travaillé.

3. La poursuite à un rythme moindre des créations d'emplois

L'ordonnance organique de 1959, qui s'appuyait sur la notion d'emplois budgétaires votés par le Parlement, donnait une image très incomplète de la réalité des effectifs de l'Etat, puisque les vacances d'emploi, les emplois en surnombre et les postes contractuels non assis sur des emplois budgétaires n'étaient pas comptabilisés.

Désormais, la loi de finances fixe pour chaque ministère un plafond d'autorisations d'emplois exprimé en équivalents temps plein travaillé (ETPT), qui concerne tous les agents effectivement rémunérés par l'Etat, y compris pour des besoins occasionnels ou saisonniers, quel que soit leur statut (fonctionnaires, vacataires et contractuels). Les responsables pourront recruter, dans le respect des règles statutaires, les personnes selon leurs compétences et leur expérience, indépendamment de leur corps et de leur grade.

Les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse sont actuellement de 7.891 ETPT.

Le plafond d'emplois du programme autorisé est de 8.730 personnels en équivalents temps plein travaillés (ETPT) dans le secteur public, dont 4.135 pour les mineurs délinquants (47,4 %) et 2.317 pour les mineurs en danger et les jeunes majeurs (26,5 %).

Il est créé 60 emplois budgétaires à compter du 1^{er} juillet, ce qui correspond à 30 emplois en année pleine. 46 seront consacrés aux nouveaux centres éducatifs fermés et 14 à l'intervention continue dans de nouveaux quartiers mineurs.

Les créations d'emplois diminuent donc depuis 2003. Le taux d'exécution de la LOPJ, qui prévoit la création de 1.250 emplois, n'est que de 57 %, ce qui fait douter de l'exécution complète de la LOPJ en 2007.

Créations d'emplois et objectifs de la LOPJ

Affectations	LOPJ	2003	2004	2005	2006	total	% d'exécution
Personnels de la PJJ	1.250	314	234	105	60	713	57

Par ailleurs, les dispositions en faveur du personnel augmentent d'1,761 million d'euros.

B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS CROISSANTE

1. En matière de justice des mineurs

En 2004, **192.624 mineurs** (contre 184.425 en 2003) ont fait l'objet d'une saisine des juridictions de mineurs, **59 % comme mineurs en danger et 41 % comme délinquants** (soit une baisse de deux points). Rappelons qu'il y a en France environ 20 millions de jeunes de moins de 22 ans.

• Après une légère baisse en 2003, le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie a repris sa hausse (+ 2,7 %), cependant moins forte que celle de l'ensemble des personnes mises en cause. La part des mineurs dans l'ensemble de ces mises en cause est donc passée de 18,8 % à 18,1 %.

Nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie

	1994	2001	2003	2004	Évolution 2003-2004
Nombre de mineurs en cause	109.338	177.010	179.762	184.696	+ 2,7 %
Part des mineurs dans le total des personnes mises en cause	14,1 %	21,2 %	18,8 %	18,1 %	- 4 %

Source : Ministère de l'Intérieur – Service central d'étude de la délinquance

Environ **81.000 mineurs délinquants** ont été adressés aux juges des enfants en 2004 (+ 2,5 %). 47 % avaient 15 ou 16 ans, et seulement 4,5 % moins de 13 ans.

Sur les 143.000 affaires poursuivables mettant en cause un mineur, 17,9 % ont donné lieu à un classement pour inopportunité des poursuites, contre 25,2 % pour l'ensemble des affaires pénales. **Les parquets ont apporté une réponse dans 82,1 % des cas** contre 80,3 % en 2003 et 74,8 % pour l'ensemble des affaires pénales.

Activité des parquets concernant des mineurs		(en %)	Evolution 2004/03 en %
Affaires traitées	168.693		+ 3,4
Classements d'affaires non poursuivables	25.935	100,0	+ 3,8
infractions mal caractérisées, motifs juridiques	21.459	82,7	+ 5,3
mineurs hors de cause	4.476	17,3	- 2,8
Orientations des affaires poursuivables	142.758	100,0	+ 3,3
a) classements sans suite	25.533	17,9	- 4,5
b) procédures alternatives aux poursuites	59.092	41,4	+ 10,4
c) poursuites	58.133	40,7	+ 0,5
<i>devant le juge d'instruction</i>	2.292		- 6,9
<i>devant le juge des enfants</i>	55.025		+ 0,5
<i>Procédures de jugement à délai rapproché</i>	816		+ 28,5
Taux de réponse pénale (b + c)	82,1 %	(80,3 % en 2003)	

Source : Cadres du parquet, SDSSED (données provisoires)

Les **alternatives aux poursuites** (rappel à la loi, réparation, excuses, dédommagements, stages civiques) ont progressé de 10,4 % de 2003 à 2004 et constituent **41,4%** des affaires poursuivables, contre 26,7 % pour l'ensemble des affaires pénales. Le rappel à la loi constitue avec près de 41.000 utilisations 69,3 % de ces troisièmes voies.

Les admonestations, remises à parents et dispenses de peine, constituent la réponse judiciaire prépondérante (33.770 décisions) et ont interrompu leur tendance à la baisse en 2004.

Les peines sont le plus souvent à visée éducative : réparation, sanctions éducatives, travail d'intérêt général (TIG), sursis avec mise à l'épreuve (SME).

Les TIG (3.200), les emprisonnements avec sursis TIG et les amendes ont augmenté de plus de 7 %, et les placements, mesures de protection judiciaire et de réparation de 11,5 %. La mesure de réparation connaît un essor croissant et régulier (près de 18.000 réparations prononcées, soit une augmentation de 40 % entre 2001 et 2004).

Les emprisonnements avec sursis avec mise à l'épreuve ont augmenté de 5 % tandis que les **emprisonnements fermes diminuaient de près de 6 % (après une baisse de 16,9 % en 2003), les emprisonnements accompagnés de sursis simple de 1,3 %.**

Les sanctions éducatives (réparations, interdictions...), susceptibles d'être prononcées dès 10 ans depuis 2003, sont restées rares (758), même si elles progressent fortement (+ 129 %).

Seules 816 affaires ont été poursuivies devant le tribunal pour enfants selon la nouvelle procédure de jugement à délai rapproché, cette procédure restant réservée aux mineurs multirécidivants.

Mineurs délinquants : activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants	2004	<i>Evolution 2004/03 (en %)</i>
Mineurs délinquants dont le juge des enfants a été saisi	80.982	+ 2,5
Âgés de moins de 12 ans	3.648	+ 5,0
Âgés de 13 et 14 ans	16.139	+ 3,5
Âgés de 15 et 16 ans	38.102	+ 1,1
Âgés de 17 ans	23.093	+ 3,9
Mesures présentencielles prononcées	27.139	+ 9,6
Enquêtes sociales, IOE, expertises	7.618	+ 12,4
Placements, liberté surveillée, réparations	15.358	+ 12,2
Contrôles judiciaires	3.225	- 1,8
Détentions provisoires	938	- 6,8

Mineurs délinquants : activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants	2004	<i>Evolution 2004/03 (en %)</i>
Mineurs jugés	75.168	+ 3,8
Mineurs jugés en audience de cabinet	41.075	+ 3,1
Mineurs jugés en audience de TE	34.093	+ 4,7
dont mineurs jugés pour crime	507	+ 13,4
Mesures et sanctions définitives prises	86.131	+ 4,4
Mesures rejetant la poursuite	9.615	+ 15,1
Admonestations, remises à parents, dispenses de mesure ou de peine	33.770	+ 1,5
Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation	9.623	+ 11,5
Sanctions éducatives	758	+ 129,0
TIG, sursis TIG	3.828	+ 7,3
Amendes fermes ou avec sursis	6.703	+ 7,7
Emprisonnements avec sursis simple	9.836	- 1,3
Emprisonnements avec sursis et mise à l'épreuve	5.368	+ 4,9
Emprisonnements fermes	6.630	- 5,9

Source : Tableaux de bord des tribunaux pour enfants

La part des mineurs jugés deux fois ou plus au cours des douze derniers mois, qui permet d'apprécier la proportion de mineurs réitérants, est restée stable en 2004 à 18,4 %.

L'implication de mineurs dans les violences urbaines de novembre 2005

Le garde des sceaux a indiqué lors de son audition par la commission des Lois le 22 novembre dernier que depuis le 27 octobre, date du début des violences urbaines, 577 mineurs avaient été présentés devant le juge des enfants, 118 avaient fait l'objet d'un mandat de dépôt et 15 avaient été placés en CEF. La protection judiciaire de la jeunesse avance pour sa part le nombre de 944 mineurs et jeunes majeurs protégés présentés au juge, parmi lesquels seuls 310 étaient suivis par les services de la protection judiciaire de la jeunesse. Il semblerait donc que seule une minorité des jeunes présentés aux juges des enfants ait été connue des services de la protection judiciaire de la jeunesse (même si une majorité pouvait être connue des services de police).

• **En matière civile**, les juges des enfants ont été saisis en 2004 de plus de **113.610 mineurs en danger**, soit une **hausse de 7,8 %** rompant avec la baisse des cinq dernières années. Les limites de la déjudiciarisation de la protection des mineurs en danger semblent donc atteintes. La situation de danger pour un mineur demandant un accompagnement du juge des enfants qui dure souvent plusieurs années, **le nombre total des mineurs en danger suivis (206.397 fin 2004, soit +3,3 %)** est nettement supérieur au nombre de nouveaux mineurs suivis dans l'année.

Environ **320.300 mesures éducatives** ont été prononcées.

	2003	2004	Évolution
Mineurs en danger dont le juge des enfants est saisi	105.425	113.610	+ 7,8 %
Mesures d'investigation			
- mesures nouvelles	49.591	53.150	+ 7,2 %
- mesures nouvelles et renouvelées	58.012	62.510	+ 7,8 %
Décisions d'AEMO prononcées			
- mesures nouvelles	59.188	65.146	+ 10,1 %
- mesures nouvelles et renouvelées	126.730	135.173	+ 6,7 %
Décisions de placement prononcées			
- mesures nouvelles	39.459	41.690	+ 5,7 %
- mesures nouvelles et renouvelées	116.225	122.604	+ 5,5 %

30,4 % des nouveaux mineurs suivis en assistance éducative avaient moins de sept ans et 61 % ont moins de treize ans.

2. En matière d'activité de la protection judiciaire de la jeunesse

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse met en œuvre, par une action éducative adaptée, les décisions de justice prises par les magistrats de la jeunesse à l'égard des mineurs en danger et délinquants.

Au 1^{er} septembre 2005, le **secteur public** comprend 339 structures administratives, soit 186 centres d'action éducative (CAE), 23 centres d'action éducative et d'insertion (CAEI), 2 centres éducatifs fermés (CEF), 6 centres éducatifs renforcés (CER), 76 foyers d'action éducative (FAE), 43 centres de placement immédiat (CPI) et 10 services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT).

Le **secteur associatif habilité** est constitué de 1.255 établissements gérés par 516 associations, soit 839 structures d'hébergement dont 68 CER, 4 CPI et 13 CEF, 174 services d'action éducative en milieu ouvert (SAEMO), 102 services d'investigation et d'orientation éducative (SIOE), 95 services d'enquête sociale (SES) et 45 services de réparation pénale (SRP).

• **Au 31 décembre 2004, 173.814 mineurs et jeunes majeurs étaient confiés par les magistrats.**

Stock de population au 31 décembre 2004	Mineurs délinquants	Mineurs en danger	Jeunes majeurs	Total des jeunes concernés
Secteur public	25.740 (82 %)	12.682 (9 %)	1.019 (20 %)	38.533 (22 %)
Secteur associatif habilité	5.680 (18 %)	125.408 (91 %)	4.193 (80 %)	135.281 (78 %)
Ensemble	31.420	138.090	5.212	173.814

En 2004, les magistrats ont prononcé des mesures concernant 192.057 mineurs et jeunes majeurs.

Flux	Mineurs délinquants	Mineurs en danger	Jeunes majeurs	Ensemble des jeunes
Secteur public	46.131(78 %)	32.640 (25 %)	1.743 (31 %)	77.281 (40 %)
Secteur associatif habilité	13.123 (22%)	97.752 (75 %)	3.901 (69 %)	114.776 (60 %)
Ensemble	59.254	130.392	5.644	192.057

78 % de l'ensemble des mineurs et des jeunes majeurs sont pris en charge par le secteur associatif et 22 % par le secteur public (contre 76 % et 24 % en 2003).

Tous secteurs confondus, **les mineurs délinquants représentent 18 %** (contre 22 % en 2003) **du total des mineurs pris en charge**. 9 délinquants sur 10 sont des garçons. Un mineur délinquant sur deux a entre 16 et 17 ans. La protection judiciaire de la jeunesse concerne donc principalement des **mineurs en danger, essentiellement pris en charge par le secteur associatif habilité**, qui y consacre l'essentiel de son activité.

Les plus jeunes sont principalement confiés au secteur associatif habilité, les grands adolescents au secteur public. 49 % des jeunes ont moins de 13 ans et sont prioritairement suivis au titre des mineurs en danger.

La prépondérance de **l'activité pénale des services du secteur public** se confirme. Son public est de plus en plus délinquant, de plus en plus masculin et de plus en plus âgé. **Les jeunes délinquants représentent 76 % de ses prises en charge**, contre un tiers de l'activité du secteur public il y a 10 ans. La part des mineurs en danger est passée de 70 % à 24 % en 10 ans. Le nombre de jeunes suivis dans les établissements du secteur public s'est accru de 5,4 % pour atteindre **42.000** à la fin de 2004. Le mode de prise en charge est majoritairement le milieu ouvert (40.557 mineurs suivis au 31 décembre 2004 soit 5,3 % de plus que l'année précédente).

Le **secteur associatif** exécute pour sa part 91 % des mesures en cours et demeure **l'acteur majeur de l'action éducative** fondée sur l'article 375 du code civil. Le nombre de mineurs délinquants qui lui sont confiés est modeste (4.992 au 31 décembre 2004) s'il progresse rapidement (+21 %). Le nombre de mineurs pris en charge dans ses établissements s'établissait au 31 décembre 2004 à **120.865 mineurs** soit + 3,6 %. La prise en charge s'effectue majoritairement en milieu ouvert (76,7 %) et les moins de 13 ans représentent 44,5 % des prises en charge.

**Jeunes pris en charge dans les établissements
de la protection judiciaire de la jeunesse**

	Secteur public		Secteur associatif habilité	
	2003	2004	2003	2004
Mesures en cours au 31 décembre (hors mesures d'investigations)	39.896	42.062	116.618	121.229
au titre de l'enfance délinquante	30.009	31.941	4.126	5.197
au titre de l'enfance en danger	8.886	9.034	108.459	111.857
au titre de la protection des jeunes majeurs	1.001	1.087	4.033	4.175
Placement	1.384	1.505	23.574	24.405
Milieu ouvert	38.512	40.557	93.044	96.824
<i>Civil</i>	9.083	9.304	89.698	92.762
<i>Pénal*</i>	29.429	31.253	3.346	4.062
Mesures nouvelles de l'année (hors mesures d'investigations)	51.241	54.038	71.432	78.135
au titre de l'enfance délinquante	35.870	38.216	10.018	11.714
au titre de l'enfance en danger	13.571	13.697	57.293	62.409
au titre de la protection des jeunes majeurs	1.800	2.125	4.121	4.012
Placement	4.921	5.235	16.722	18.555
Milieu ouvert	46.320	48.803	54.710	59.580
<i>Civil</i>	12.497	13.089	46.639	50.513
<i>Pénal</i>	33.823	35.714	8.071	9.067
Age et sexe des jeunes concernés par les mesures nouvelles de l'année** (hors mesures d'investigation)	37.691	39.074	71.432	77.648
moins de 10 ans	1.106	1.188	23.640	24.313
de 10 à 12 ans	1.237	1.183	9.759	10.255
de 13 à 15 ans	8.472	8.769	18.704	19.073
de 16 à 17 ans	17.094	17.388	16.577	19.293
18 ans et plus	9.782	10.546	2.752	4.714
Garçons	31.304	32.305	41.578	45.271
Filles	6.387	6.769	29.854	32.377

* Le secteur associatif assure uniquement des réparations, le secteur public exécutant toutes les catégories de mesures éducatives de milieu ouvert pénal.

** En 2004, l'amélioration des outils de calcul et la fiabilisation des données saisies ont permis de « dédoublonner » le nombre de jeunes suivis dans le secteur public au titre de deux mesures éducatives.

Dans le secteur associatif, restent comptabilisées des « mesures-jeunes ».

Source : DPJJ.

• **L'activité de la protection judiciaire de la jeunesse a fortement augmenté** en 2004 (+ 5,4 % en stock dans le secteur public et 9,5 % en flux et +3,9 % en stock et + 9,4 % en flux dans le secteur associatif habilité).

Les **mesures en direction des mineurs délinquants** (hors investigations) ont connu une forte progression, dans le secteur public (+6,4 en stock et 6,5 % en flux), mais surtout **dans le secteur associatif habilité (+25,9 % en stock et + 16,9 % en flux)**

S'agissant de l'enfance en danger, on constate une stabilisation dans le secteur public, tandis que le secteur associatif habilité connaît une hausse de 3,1 % en stock et de 8,9 % en flux).

Par ailleurs, la protection jeunes majeurs (18-21 ans) a progressé dans le secteur public (+18,6 %). En 2004, 5.644 mesures ont été prononcées. Depuis 1998, la part des 18-21 ans a augmenté de 81 %.

Les mesures de placement ont augmenté de 6,4 % dans le secteur public et de 10,9 % dans le secteur associatif habilité et le milieu ouvert de 5,4 % dans le secteur public et de 8,9 %. Par ailleurs, les établissements de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ont réalisé 57.297 investigations en 2004 soit 6,8 % de plus qu'en 2003.

En 15 ans, l'activité totale de la protection judiciaire de la jeunesse s'est accrue de 235 % pour les mesures pénales et de 22 % pour les mesures civiles. La part des mesures pénales est passée de 9 % en 1990 à 21 % en 2004.

• Améliorer la réactivité des services de la protection judiciaire de la jeunesse et exécuter dans les meilleurs **délais** les mesures judiciaires est essentiel. En effet, une réponse rapide doit permettre de mettre fin à un trouble à l'ordre public ou à une situation de danger ou de rappeler le lien entre la mesure et les faits reprochés. **La réponse apportée par la justice est donc primordiale pour prévenir la récidive et la réitération.**

Le délai moyen de prise en charge est passé de 25,5 jours en 2003 à **27,1 jours en 2004**. Cette hausse s'explique par une plus grande rigueur dans la production des statistiques, grâce à la fiabilisation du logiciel, mais aussi par la croissance de 7 % des mesures nouvelles.

Alors que la LOPJ -et désormais un indicateur- fixent comme **objectif de réduire le délai de prise en charge des mesures pénales nouvelles¹ dans le secteur public² de 51,9 jours (en 2002) à 15 jours en 2007**, ce délai était **encore de 52,6 jours en 2004**, contre 48,5 jours en 2003. Ces résultats s'expliquent par l'augmentation concomitante des mesures de 26 % de 2001 à 2004.

¹ Calculés par différence entre la date de décision du magistrat et la date de prise en charge effective par le service protection judiciaire de la jeunesse.

² Le délai moyen de prise en charge ne peut être pour l'heure mesuré que pour le secteur public, seul à être équipé du logiciel GAME. Le déploiement du logiciel IMAGES en 2005 en directions régionales permettra de disposer de données identiques en secteur associatif.

Ce délai moyen recouvre cependant des situations très différentes. Le placement pénal intervient en pratique sous 3 jours, tandis que la réparation nécessite 31 jours et les TIG 90,5. Les délais concernant le milieu ouvert demeurent globalement excessifs (56,1 pour le pénal et 28,7 pour le civil), avec pour conséquence que certains services d'investigation proposent directement un placement, sachant qu'une mesure en milieu ouvert ne sera pas exécutée assez rapidement. Ceci touche principalement les enquêtes sociales, les investigations et orientations éducatives, les réparations, les libertés surveillées, les travaux d'intérêt général et les sursis avec mise à l'épreuve.

Délai moyen de prise en charge dans le secteur public en jours

	2003		2004	
	pénal	civil	pénal	civil
Investigation	5,4	15,4	6,7	17,2
Placement	1,8	3,9	2,8	3,2
Milieu ouvert	54,2	25,2	56,1	28,7
Ensemble	30	17,7	31,4	20

II. DES EXPÉRIENCES NOUVELLES QUI BOULEVERSENT L'ENSEMBLE DES STRUCTURES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Depuis une dizaine d'années ont été mises en œuvre des expériences nouvelles afin d'adapter les services de la protection judiciaire de la jeunesse à la mutation de son public, de plus en plus âgé et délinquant. Les enseignements tirés de ces expériences impliquent désormais de revoir le mode de fonctionnement des structures traditionnelles de la protection judiciaire de la jeunesse.

A. DES EXPÉRIENCES INNOVANTES POUR LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS

L'augmentation du nombre de mineurs difficiles s'est traduite par une spécialisation des structures et une évolution des pratiques éducatives.

1. La diversification de l'hébergement pour répondre aux mineurs récidivistes ou violents

Aux foyers d'action éducative (FAE), qui prennent en charge de façon permanente et le plus souvent longue les mineurs placés avec 7 éducateurs en moyenne, ont été ajoutés les centres éducatifs renforcés, les centres de placement immédiat et les centres éducatifs fermés.

- Les **centres éducatifs renforcés (CER)**, mis en œuvre 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.

Au 31 juillet 2005, on comptait 73 CER dont cinq en secteur public, trois centres associatifs étant suspendus en raison de dysfonctionnements. Les deux derniers CER ouvriront en 2006 dans le Nord et l'Yonne.

Les CER fonctionnent par sessions (deux ou trois par an). En 2004, **1.089 jeunes ont été placés en CER** (dont 78 dans le secteur public).

Le coût à la journée a été de 376 euros dans le secteur associatif et de 701 euros dans le secteur public. Cette différence s'explique par le taux d'occupation beaucoup plus faible observé dans les CER publics, en raison de dysfonctionnements graves de certains centres publics, entraînant un taux de rotation des jeunes plus élevé. En outre, les CER publics se trouvent paralysés en cas de défaillance de personnels, même en nombre restreint, le mouvement d'affectation étant annuel et centralisé.

- 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, avec priorité donnée aux mineurs délinquants. Ils doivent les évaluer et les orienter dans un délai de 1 à 3 mois en vue d'élaborer des solutions éducatives sur un plus long terme.

On compte 47 CPI (entre 10 et 12 places), dont 4 sous la responsabilité du secteur associatif habilité. En 2003, **1.528 jeunes ont été pris en charge**, dont 1.213 dans le secteur public. **Le coût** estimé d'une journée de placement dans un CPI du secteur public s'élève à **654 euros**.

Leur bilan apparaît mitigé, car ils ont souvent été utilisés comme centres de placement en urgence, notamment s'agissant de jeunes errants transfrontaliers, au détriment de l'objectif d'évaluation et d'orientation prévu.

Le taux d'occupation des CPI du secteur public, s'il demeure perfectible, est néanmoins en nette augmentation (50,88 % en 2004 contre 36,11 % en 2003). L'inspection générale des services a relevé dans son récent rapport d'août 2005 que l'activité de ces centres était insuffisante. La suppression d'un certain nombre de CPI aux taux durablement faibles est envisagée, la fonction d'accueil immédiat pouvant être assurée par des foyers traditionnels. Rappelons que l'accueil d'urgence, tant en matière pénale que civile constitue une problématique partagée avec les conseils généraux. En 2006, le nombre de départements disposant de dispositifs d'accueil d'urgence devrait passer de 54 à 70.

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. Les mineurs envoyés dans ces CER sont principalement multirécidivistes ou en grande marginalisation.

2. Des centres éducatifs fermés (CEF) adaptés mais à l'action dans la durée incertaine

• Créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, les CEF accueillent **10 mineurs de 13 à 18 ans** ayant commis des crimes ou des délits, placés **sous contrôle judiciaire ou condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME)**. La loi d'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004 a étendu les hypothèses de placement dans un CEF au cadre de la libération conditionnelle, à partir du 1^{er} janvier 2005. La plupart des jeunes sont accueillis dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et y restent après leur condamnation en SME. Les hypothèses de placement en CEF dans le cadre de libérations conditionnelles restent rares. La prise en charge est normalement de six mois renouvelable une fois mais dure en fait en moyenne quatre mois.

Les mineurs sont **encadrés par 27 ETPT dans les CEF associatifs et 23 dans les CEF publics**.

Contrairement aux CER qui fonctionnent par sessions, les CEF permettent l'accueil en file continue.

• **La LOPJ prévoyait la création de 600 places.**

Au 22 novembre 2005, on compte **16 CEF** dont deux publics, offrant une **capacité de 154 places**. 120 nouvelles places devraient être créées en 2006 et 144 en 2007. **Fin 2007, la capacité devrait être de 498 places dans 10 CEF publics et 36 associatifs.**

Programme de réalisation des CEF

	CEF publics	CEF associatifs
2003	Beauvais (Oise), Mont-de-Marsan (Landes)	Lusigny (Allier), Sainte-Eulalie (Gironde), Valence (Drôme), Saint-Denis-le Thibout (Seine-Maritime), Hendaye (Pyrénées-Atlantiques)
2004		Tonnoy (Meurthe et Moselle), l'Hôpital le Grand (Loire), Lusigny sur Barse (Aube), Moissanes (Haute Vienne)
2005		Saint-Paul d'Espis (Tarn et Garonne), Saverne (Bas-Rhin), Autun (Saône et Loire), Le Vigeant, Allonnes (Sarthe)
Prévisions 2006	Liévin (Nord), Châtillon sur Seine (Dijon), Brignoles (Var), Savigny sur Orge (Essonne)	Doudeville (Seine maritime) pour les jeunes filles, Verdun, Saint Benoit de la Réunion, Geveze (Ille et Vilaine), Sainte Gauburge, Saint Venant (Pas de Calais), Isère, Narbonne, Dreux (Eure-et-Loir), la Jubaudière (Maine et Loire), Ham (Somme)
Prévisions 2007	Nîmes (Gard), la Chapelle Saint Mesmin (Loiret), Raismes (Nord), Bouches du Rhône	Port-Louis (Guadeloupe), Forbach (Moselle), Soudaine Lavinadière (Corrèze), Narbonne (Aude), Sainte Menehould (Marne), Mulhouse (Haut Rhin), Bonneville (Haute Savoie), Cagnes sur mer (Var), Combs la ville (Seine et Marne), le Teilleul (Manche), Puy de Dôme, Rhône

- Alors que 14 ouvertures étaient prévues en 2005, seules 5 ont pu intervenir, notamment pour des raisons budgétaires.

La LOPJ avait prévu une enveloppe budgétaire de 29,2 millions d'euros (hors crédits d'équipement), mais l'écart entre le chiffrage du **coût de fonctionnement** retenu dans l'annexe de la LOPJ et l'évaluation après adoption du cahier des charges est apparu de 1 à 3, le chiffrage du coût de fonctionnement ayant été calculé sur la base de celui des CER, qui fonctionnent par sessions alors que les CEF sont ouverts 365 jours par an.

Le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2004, remis en novembre 2005, souligne, pour la deuxième année consécutive, les difficultés de financement du programme CEF, en raison de ces coûts, mais aussi de la sous-évaluation des crédits du secteur associatif.

En 2004, le prix de journée a été de 684 euros dans le secteur associatif et de 728 euros dans le secteur public. Le prix de 550 euros paraît envisageable, tant dans les CEF publics qu'associatifs, en améliorant le taux d'occupation. A l'automne 2003, celui-ci variait de 37 % à 57 %. Au 31 décembre 2004, il atteignait 66 %, et 71 % mi-2005, alors que le cahier des charges des CEF prévoit un taux d'occupation de 80 % *a minima*.

En outre, la capacité d'accueil des structures du secteur associatif devrait être portée à 12 jeunes à encadrement constant. L'encadrement serait réduit de 27 à 24 ETPT dans les CEF demeurant à 10 places, ce qui permettrait un gain de 10,5 millions d'euros.

- Conformément aux dispositions législatives, et pour la première fois à la chancellerie, une **évaluation interne**¹ de l'activité des premiers CEF a été dressée après un an de fonctionnement.

Le rapport, rendu public en janvier 2005, **couvre une partie des mineurs** accueillis jusqu'au 30 avril 2004 dans les **CEF de Mont de Marsan, Beauvais, Valence, Saint-Denis et Sainte Eulalie**, le centre de Lusigny ayant été retiré en raison de ses difficultés². Cette évaluation, pour intéressante qu'elle soit, doit être appréciée avec **prudence** du fait de biais méthodologiques³.

- Le rapport relève que le **profil** des jeunes accueillis correspond au public visé par la loi : des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants. 30 % avaient été incarcérés avant leur placement en CEF (45 % des mineurs âgés de

¹ Le comité de pilotage national a examiné les orientations dégagées par le comité technique d'évaluation.

² Notamment la mise en examen du directeur pour viol sur une éducatrice, l'incendie du centre par les jeunes filles placées en octobre 2004 et de nouveaux épisodes de violence collective en août 2005 malgré la reprise du CEF par une nouvelle association accueillant cette fois-ci des garçons.

³ L'étude ne porte que sur 75 des 103 mineurs accueillis durant la période de référence. Le panel se réduit à 28 mineurs s'agissant du bilan pédagogique de leur passage en CEF et repasse à 56 mineurs pour un bilan global à la sortie du dispositif. Enfin, l'indice de satisfaction des parents n'est basé que sur les 22 familles ayant répondu.

16 à 18 ans). 90 % avaient déjà été condamnés ou poursuivis. 70 % avaient fait l'objet d'une mesure de protection administrative avant leur placement et 76 % d'un placement judiciaire (plus de trois fois pour 33 % d'entre eux). 50 % étaient en rupture scolaire depuis plus de six mois.

Il s'agit donc d'un public lourd, voire psychiatrique, qui s'exprime souvent par la pulsion ou la fuite et se distingue des mineurs accueillis en CER, qui acceptent encore une démarche éducative et n'ont pas perdu tout repère.

- Tout en reconnaissant un lancement du programme difficile (en raison notamment de l'hostilité des riverains et de certains personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et de la surmédiation des fugues), le rapport juge adaptée la prise en charge de ces jeunes parfois violents.

L'enfermement est juridique : le mineur peut être placé en détention provisoire ou incarcéré en cas de violation de ses obligations¹.

Si les CEF se fondent comme les CER sur une **présence éducative permanente et renforcée**, ils s'en distinguent par l'objectif d'**individualisation du parcours** et tendent prioritairement à la réadaptation à la vie en société (se lever à horaire fixe, suivre des cours, apprendre à respecter les autres), ainsi qu'au réapprentissage des savoirs fondamentaux (lecture et écriture), réalisé grâce à la présence d'un professeur des écoles dans chaque CEF. Des stages sont organisés pour découvrir divers métiers. Contrairement à l'incarcération, qui permet aux jeunes de rester passifs, le placement en CEF peut apparaître particulièrement coercitif et intensif.

Le séjour se déroule en trois phases : l'accueil/évaluation, souvent très difficile et pendant lequel un adulte reste en permanence avec le mineur, le programme éducatif intensif et la préparation à la sortie. La cohérence du placement implique de respecter ces phases, de **ne pas utiliser les CEF comme des centres de placement d'urgence** selon les mêmes modalités qu'un CPI et de ne pas les solliciter pour un accueil provisoire en attente d'un placement ou pour une courte durée.

Il a pourtant été indiqué à votre rapporteur lors de son déplacement au CEF de Saint Denis le Thiboult que celui-ci avait été sollicité pour accueillir des jeunes interpellés lors des récentes violences urbaines, alors même qu'ils n'avaient pas d'antécédents judiciaires, ce que votre rapporteur ne peut que déplorer.

- En 2004, 56 absences irrégulières et 41 incidents² concernant environ 55 % des mineurs ont été relevés. Cependant, il n'y a pas d'automatisme dans l'enchaînement entre incident, convocation, révocation,

¹ La mise en œuvre des dispositifs matériels de fermeture est très variable selon les centres. Les professionnels ne voient pas l'utilité de dispositifs sophistiqués, même s'ils sont unanimes à reconnaître l'importance symbolique de la clôture.

² Sont considérés comme nécessitant une réponse judiciaire le refus répété de participer au programme éducatif, les agressions, la mise en danger d'autrui, les dégradations graves ou répétées, les vols, les absences non autorisées, la détention de produits interdits ou dangereux.

incarcération, exclusion définitive du CEF. Un placement peut se poursuivre en dépit d'une fugue si les motifs de la décision sont clairement exposés, si l'incident ne reste pas sans réponse éducative et si le placement conserve du sens. L'intervention du juge est souvent souhaitée pour recadrer un placement et non pour le révoquer. Certains mineurs ont en outre été réadmis en CEF après une incarcération.

Le bilan est donc positif, ainsi que l'a indiqué M. Alvaro Gil Robles, commissaire aux droits de l'Homme au Conseil de l'Europe, lors de sa récente visite du centre de Saint Denis le Thibault.

- Le rapport déplore cependant un **manque de relais à la sortie, susceptible d'hypothéquer les fragiles progrès réalisés en CEF.**

Ainsi que l'ont souligné les personnels rencontrés par votre rapporteur lors de son déplacement au CEF associatif de Saint Denis le Thibault, tout le bénéfice retiré du placement en CEF peut être perdu en 48 heures si le mineur retrouve ses anciennes fréquentations. La préparation à la sortie suppose un travail avec la famille, les actes délictueux commis par les jeunes révélant souvent un dysfonctionnement familial. Or, il est difficile aux éducateurs de travailler sur les difficultés de la famille et il leur est impossible de travailler sur celles du quartier

La question des relais à l'extérieur du CEF est donc essentielle.

Par ailleurs, le **bilan de fin de placement est très incomplet**, puisqu'il ne concerne ni Lusigny sur Allier ni la plupart des mineurs sortis prématurément du dispositif, et doit être considéré avec prudence, de l'aveu même de ses auteurs. Il est donc difficile d'apprécier sur cette base la portée du placement en CEF.

Le taux de récidive est évalué à 20 % (contre 80 % pour les jeunes incarcérés). Les résultats sont moins positifs s'agissant de l'adaptation aux règles de vie en société et de l'acquisition des savoirs fondamentaux. Sur 56 mineurs sortis du dispositif CEF, 25 jeunes ont été incarcérés après leur placement (certains ayant été placés au titre du contrôle judiciaire et ayant ensuite été condamnés à une peine d'emprisonnement). Un tiers des jeunes sortis est sans activité 6 mois plus tard.

Plus intéressante est l'étude du **panel de 291 mineurs** sortis du dispositif au 23 octobre 2005. 16 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'être réintégrés dans le dispositif de droit commun, 32 % d'un retour direct dans un cursus de scolarité classique, 27 % d'un pré-apprentissage ou d'un apprentissage, 25 % d'une formation professionnelle. A la sortie, 53 % de jeunes ont été placés dans une structure d'hébergement classique de la protection judiciaire de la jeunesse, en famille d'accueil ou en lieu de vie. Ce résultat appelle une appréciation nuancée, puisqu'il s'agit souvent d'une solution par défaut. 31,8 % ont bénéficié d'un retour dans leur famille avec suivi éducatif, 13,2 % ont été incarcérés avec un suivi de la

protection judiciaire de la jeunesse et 2 % ont été hospitalisés en service pédo-psychiatrique avec un suivi de la protection judiciaire de la jeunesse.

Un véritable suivi de ces jeunes reste donc encore à construire.

3. L'adaptation de la prison aux mineurs

a) La diminution du nombre de mineurs incarcérés

L'incarcération des mineurs demeure l'ultime recours et est réservée aux actes les plus violents et aux mineurs réitérants (coups et blessures, vols avec violence, destruction...). Ainsi, les mineurs, qui représentent 20 % des personnes mises en cause, ne représentent que 5 % des entrées. Les durées d'incarcération sont plus courtes (2,4 mois en moyenne en 2004 contre 2,7 mois en 2003), avec l'augmentation d'incarcérations très brèves (15 jours), ayant fonction d'ultime signal d'alarme. 3.321 mineurs ont été incarcérés en 2003.

Après avoir connu une forte hausse entre 2001 et 2002, le nombre de mineurs incarcérés ne cesse de baisser, en retrouvant pratiquement son niveau de 2000. Le nombre de mineurs détenus atteignait **623 au 1^{er} janvier 2005** (dont 4,7 % de femmes et 7,8 % de moins de 16 ans), contre 739 au 1^{er} janvier 2004.

Ils représentent 1,1 % de l'ensemble de la population incarcérée à cette date. **Entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2005, la population mineure en détention a baissé de 23 %** alors que la population détenue augmentait de 6,8 %. On compte une proportion de prévenus élevée (66,5 % contre 34 %). Au 1^{er} janvier 2005, sur l'ensemble des 209 mineurs condamnés présents, 207 le sont dans le cadre d'une procédure correctionnelle et parmi eux près de 79 % effectuent une peine inférieure à un an (37 % pour l'ensemble de la population pénale).

	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Mineurs détenus au 31 décembre	561	718	616	826	808	739	623
% de mineurs dans population carcérale	1,0	1,4	1,3	1,7	1,5	1,2	1,1
Mineurs incarcérés dans l'année	3.048	4.326	3.959	3.283	3.839	3.321	NC

Source : Fichier national des détenus

On observe sur le long terme une **corrélation entre la hausse des mesures éducatives pénales**, le développement des aménagements de peines, l'essor des mesures éducatives de réparations et des peines de sursis avec mise à l'épreuve **et la baisse des incarcérations**. Les placements à caractère contraignant (environ 4.000 en 2004) dépassent dorénavant le niveau des incarcérations, alors qu'il n'y avait en 1994 que 800 placements pour 2.700 incarcérations. L'essor des structures éducatives d'hébergement et la forte croissance des mesures pré-sentencielles, notamment les contrôles judiciaires

(12.000 en 1996, 25.000 en 2002) ont certainement permis la baisse des incarcérations de mineurs. Cette évolution positive montre l'utilité et le bien-fondé des centres éducatifs renforcés et des centres éducatifs fermés.

b) Les améliorations apportées à la détention des mineurs par la LOPJ

Face aux modalités actuelles d'incarcération dans les quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt (promiscuité, inactivité), la loi du 9 septembre 2002 a prévu la création de 400 places dans des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ainsi que l'intervention de personnels de la protection judiciaire de la jeunesse dans les quartiers mineurs des maisons d'arrêt.

La LOPJ prévoit la rénovation et l'extension de certains quartiers et la création de petites structures de 10 à 20 places dans les établissements qui n'en sont pas dotés. La fermeture des quartiers mineurs les plus vétustes, prévue par la loi, n'est pas précisément programmée. Leur rénovation vient d'être engagée (création de salles d'activités, de classes, d'installations sportives exclusivement réservées aux mineurs, rénovation des blocs douches ou création de douches en cellules). Sur les 25 millions d'euros consentis, 9,7 millions d'euros devraient être redéployés vers les établissements pénitentiaires pour mineurs.

Fin 2007, 64 établissements pourront accueillir des mineurs, 266 nouvelles places de détention pour mineurs auront été créées et 363 rénovées, portant la capacité totale des quartiers mineurs à 1.119 places dont 886 aux normes. Au 31 juillet 2005, 1.035 places dont 646 aux normes sont en service dans 62 établissements, ce qui correspond à la création nette de 182 places aux normes et la remise aux normes de 323 places.

• L'intervention continue d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse auprès des mineurs incarcérés a débuté en 2003 dans dix établissements pénitentiaires. En septembre 2005, 52 établissements pénitentiaires sur 59 sont couverts. Fin 2006, l'ensemble des quartiers mineurs en bénéficiera. Il est prévu deux éducateurs pour les quartiers mineurs à petit effectif, trois dans ceux comptant 18 à 25 mineurs et six dans les doubles quartiers de mineurs.

L'éducateur intervient pour la phase d'accueil du mineur, sa vie en détention, les activités collectives, le travail avec les partenaires, la préparation du projet de sortie, dont les aménagements de peine¹ (acquisition de savoirs fondamentaux, bilan sanitaire et psychologique, construction d'un projet professionnel).

Ces éducateurs reçoivent obligatoirement une formation centrée sur la réglementation pénitentiaire et l'application des peines, organisée par le centre

¹ Note d'orientation DPJJ/DAP du 14 janvier 2005 qui précise les attributions respectives des différents intervenants.

national de formation et d'études (CNFE) avec le concours de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), des formations conjointes des équipes pluridisciplinaires des quartiers mineurs étant organisées localement. 150 agents doivent être formés de 2004 à 2006 et 80 entre 2007 et 2008. En outre, la formation initiale des éducateurs prévoit désormais un stage en quartiers mineurs.

Un premier bilan montre une amélioration des relations des mineurs avec leur famille, une baisse du nombre d'incidents graves provoqués par les mineurs détenus et une multiplication des projets de sortie.

Lors de son déplacement au quartier mineurs de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy (Yvelines), votre rapporteur a pu rencontrer les cinq éducateurs et leur chef de service, qui y interviennent depuis octobre 2003 à temps plein, du lundi au samedi matin (voire l'après midi), en concertation avec l'éducateur de milieu ouvert fil rouge, qui vient une fois par semaine ou tous les quinze jours. A la différence des éducateurs de milieu ouvert, qui doivent chacun suivre 25 jeunes, chaque éducateur en quartier mineurs en suit au maximum huit, puisque la capacité théorique est de 41 (27 au moment de la visite de votre rapporteur, dont 13 arrivés très récemment du fait des violences urbaines).

• En outre, **sept établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)**, issus d'une préconisation du rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur la délinquance des mineurs, sont prévus. La direction des prisons relèvera de l'administration pénitentiaire seule, l'organisation de la journée étant de la responsabilité de la protection judiciaire de la jeunesse. Chaque EPM accueillira 60 mineurs (dont des jeunes filles) répartis en six unités de vie.

Lors de son audition par la commission des Lois, le garde des sceaux a indiqué que les travaux des EPM de Meyzieu, Quiévrechain et Lavour venaient de débiter. La livraison des établissements est prévue en décembre 2006 pour Meyzieu (Lyon), en janvier 2007 pour Quiévrechain (Lille), en mars 2007 pour Chauconin (Meaux) et Lavour (Toulouse), en mai 2007 pour Marseille, juin 2007 pour Orvault (Nantes) et en octobre 2007 pour Porcheville (Yvelines).

Si les mineurs seront placés dans un lieu clos (par un mur d'enceinte de six mètres de haut) et surveillés par des personnels de l'administration pénitentiaire (sans sécurité ostentatoire -miradors ou chemins de ronde), leur emploi du temps sera adapté et comportera chaque semaine 20 heures d'enseignement général ou technique, 20 heures d'activité sportive et l'équivalent en activités socio-culturelles, également le week-end.

Ces établissements comprendront une séparation du secteur hébergement et du secteur activité (terrains de sport, parlours quotidiens, salles de classe, médiathèque, salle de spectacle et gymnase, unité de consultation et de soins ambulatoires). Toutes les cellules seront individuelles et comprendront des douches et toilettes privatives. Ce seront les seuls lieux dotés de barreaux. Les repas seront pris en commun en présence d'adultes, contrairement à la maison d'arrêt. La journée de détention aura une large

amplitude horaire (7h30/21h30 contre 7h30/18h en maison d'arrêt). Ce projet vise à « faire tourner la détention autour de la salle de classe ».

Chaque EPM devrait compter 43 équivalents temps plein issus de la protection judiciaire de la jeunesse (36 éducateurs, 1 directeur de la protection judiciaire de la jeunesse, 2 chefs de service fonctionnels, 2 professeurs techniques, 1 psychologue et 1 adjoint administratif), ainsi que 70 à 80 surveillants, pour 60 jeunes. Seront également présents des enseignants et des personnels de santé. Chaque mineur bénéficiera d'un « binôme référent » composé d'un surveillant et d'un éducateur.

Les objectifs prioritaires seront l'éducation et la préparation de l'insertion des mineurs à leur sortie, notamment grâce au développement des aménagements de la peine.

Certains points restent à définir, comme l'organisation du travail conjoint avec l'administration pénitentiaire, les critères d'orientation en quartier mineurs ou en EPM, la fermeture de certains quartiers mineurs, le régime de vie et le régime disciplinaire¹. Un décret en Conseil d'Etat devrait prochainement remettre à plat l'ensemble des règles de la détention des mineurs. Ces EPM vont se juxtaposer et non remplacer les actuels quartiers de mineurs, ce qui fait craindre une détention à deux vitesses selon que l'on bénéficie d'une incarcération en EPM ou pas.

Se pose en outre le problème de l'éloignement géographique et du maintien des liens familiaux, seuls sept EPM étant prévus, alors que la brièveté de la détention (deux mois et demi en moyenne) et la préparation d'une sortie proche impliquent des liens permanents avec l'extérieur.

Ce projet bouleverse la culture de la protection judiciaire de la jeunesse qui a bâti son identité grâce à sa séparation d'avec l'administration pénitentiaire en 1945 et a suscité une forte opposition d'une partie des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse.

• La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité du 9 mars 2004 a repris la proposition de loi de nos collègues MM. Jean-Claude Carle et Jean-Pierre Schosteck, et prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2005, **le juge des enfants exerce les fonctions dévolues au juge de l'application des peines pour les condamnations prononcées par une juridiction spécialisée pour mineurs** jusqu'à ce que le condamné ait atteint l'âge de 21 ans (permission de sortir, libération conditionnelle, semi-liberté).

Elle a en outre posé le principe de la compétence de la protection judiciaire de la jeunesse en matière d'application des peines afin d'assurer la spécialisation des services chargés de prendre en charge les mineurs délinquants, y compris dans le cadre de la mise en œuvre de peines privatives de liberté. Le décret du 13 décembre 2004, une note de la protection judiciaire

¹ La protection judiciaire de la jeunesse souhaite que le placement en mitard soit plus court (huit jours maximum au lieu de quinze), qu'il n'empêche ni les parloirs avec la famille ni les cours et qu'il puisse être remplacé par des mesures de réparation.

de la jeunesse du 17 mars 2005 relative aux aménagements des peines et la circulaire du 5 juillet 2005 ont décliné les missions des services de la protection judiciaire de la jeunesse en matière d'application des peines, aboutissant à un transfert des services pénitentiaires d'insertion et de probation vers les centres d'action éducative, chargés de la préparation, de la mise en oeuvre et du suivi des peines et de leurs aménagements.

Le constat qui peut être dressé à ce jour est tout à fait positif. La présence des éducateurs de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en milieu fermé a favorisé cette démarche. Cette réforme a nécessité une réflexion de fond sur la question de l'accompagnement éducatif dans le cadre de la contrainte et a permis d'élaborer une doctrine sur l'action éducative propre aux aménagements de peine.

B. DES CHANGEMENTS INDISPENSABLES POUR L'ENSEMBLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Tant l'expérience des CER que des CEF ont fait apparaître de nouvelles modalités de prise en charge et d'action éducative dans un cadre contraint, notions qui paraissaient incompatibles à la protection judiciaire de la jeunesse il y a peu.

Aux fortes réticences initiales de certains éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse a succédé une certaine reconnaissance de leur utilité. Néanmoins, il leur est encore reproché d'absorber une part non négligeable des crédits de la protection judiciaire de la jeunesse, alors que seul un nombre restreint de mineurs a été pris en charge dans ces structures (moins de 500 en CEF depuis leur mise en place).

Se pose désormais la question des relais à la sortie de ces dispositifs, les jeunes devant continuer leur parcours éducatif. Les structures traditionnelles de la protection judiciaire de la jeunesse doivent donc également évoluer pour les accueillir, ce qui implique une évolution du recrutement et de la formation des éducateurs.

Enfin, après les efforts importants de réorganisation déployés en réponse aux critiques de la Cour des comptes en 2003, la protection judiciaire de la jeunesse doit encore améliorer ses outils d'évaluation.

1. Accompagner les mineurs dans un parcours éducatif continu et améliorer la prise en charge dans les structures traditionnelles de la protection judiciaire de la jeunesse

- Comme on l'a vu précédemment, la part de mineurs délinquants pris en charge par le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, autrefois minoritaire (34 % en 1992), atteint 75,9 % fin 2004, ce qui a impliqué un important effort d'adaptation.

Plusieurs rapports récents, qu'il s'agisse du rapport d'évaluation du dispositif des centres de placement immédiat (CPI) de l'inspection générale des services de la protection judiciaire de la jeunesse d'août 2005 ou du rapport d'évaluation des premiers CEF de janvier 2005, ont mis en avant **l'inanité de prévoir des dispositifs spécifiques très coûteux comme les CER et les CEF si les mineurs pris en charge dans ces structures se trouvaient à leur sortie sans relais adapté**, tant en hébergement qu'en milieu ouvert.

Comme le relevait le rapport d'évaluation des CEF : *« Les réponses à la délinquance des mineurs sont interactives : en créer de nouvelles, alors que les lacunes des autres ne sont pas traitées, ne permet pas d'améliorer la performance du système »*. Il estimait en particulier que la prise en charge dans les foyers d'action éducative (FAE) et les CPI continuait d'être inadaptée à la prise en charge des mineurs délinquants.

Il préconisait donc de **mettre en œuvre les principes éducatifs qui régissent les prises en charge renforcées, contenantes et contraignantes mis en évidence dans le cadre des CEF et des CER dans les FAE et les CPI**, qui privilégient les modèles classiques de l'éducation spécialisée fondés sur l'adhésion, le contrat et la relation individuelle.

La reconnaissance de la pertinence de l'éducation contrainte, à laquelle les éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse sont traditionnellement opposés, pourrait être facilitée par le départ à la retraite des éducateurs les plus anciens et le recrutement massif récent d'éducateurs.

Rappelons que la Cour des comptes avait, dans son rapport de juillet 2003 consacré à la protection judiciaire de la jeunesse, qualifié la prise en charge des mineurs en hébergement collectif traditionnel d'« occupationnelle », l'absence de continuité dans les horaires d'activité induisant un désœuvrement des jeunes. Cette observation confirmait l'évaluation effectuée en 2001 par le cabinet CIRESE, qui relevait pour sa part l'absence de projets d'établissement, l'importance de la rotation des personnels, le mauvais état des locaux, le raccourcissement de la durée de séjour des mineurs (environ deux mois), et la faiblesse du taux d'occupation. La préconisation d'évolution de ces structures trop souvent centrées sur l'hébergement hebdomadaire vers l'investissement éducatif est restée peu suivie, les FAE demeurant les instruments « à tout faire » du placement judiciaire.

Cette exigence pose cependant la question de l'attractivité de la fonction éducative dans le cadre du placement, considéré comme un passage obligé en début de carrière que l'on s'empresse ensuite de quitter. Celle-ci ne pourra être réelle que si le passage en hébergement est valorisé, dans le cadre d'une politique de développement de la carrière.

Le rapport d'évaluation des CPI va encore plus loin, puisqu'il préconise d'étendre les principes de l'éducation renforcée à l'ensemble des

acteurs du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, milieu ouvert et insertion compris.

2. Adapter le recrutement et la formation des personnels aux évolutions de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse

Ces dernières années ont eu lieu des recrutements massifs. Après le recrutement de 1.381 éducateurs de 1998 à 2002¹, la LOPJ a prévu la création sur 5 ans de 1.250 emplois, alors que 1.300 départs en retraite devraient intervenir, ce qui implique le renouvellement de près du tiers de l'effectif global.

• 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 épreuves, 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 culturel².

Ces modes de recrutement ont depuis été appliqués deux fois.

Les résultats de la première session ont été relativement modestes puisque sur les 39 postes offerts au concours sur titre, seuls 26 ont été pourvus (pour 37 candidats), 39 des 62 postes ouverts au titre du concours troisième voie étant pourvus (pour 168 candidats).

En revanche, en 2005, les 23 postes du concours sur titre ont pu être pourvus (pour 53 candidats) et 36 des 46 postes du concours troisième voie (pour 211 candidats). Ces concours commencent donc à être connus du public potentiel.

• Par ailleurs, la **formation des éducateurs** doit encore être revue, afin de prendre en compte les nouvelles expériences, comme l'intervention continue des éducateurs en quartiers mineurs, mais aussi de lui garantir une dimension pluridisciplinaire, afin par exemple de former les éducateurs à l'animation d'activités sportives ou au soutien scolaire.

¹ 584 l'ont d'ailleurs été grâce à des concours exceptionnels autorisés pour trois ans, puis deux ans, permettant le recrutement d'éducateurs dotés d'une expérience professionnelle dans le domaine éducatif, social et médico-social.

² La durée du stage (habituellement de deux ans) est réduite à un an pour les stagiaires de ces deux concours.

De même, la formation devrait particulièrement préparer les professionnels à la gestion des groupes, à la confrontation aux phénomènes de violence et à la méthodologie de l'observation et de l'évaluation de situations individuelles.

Si cette évolution est particulièrement importante dans la perspective de l'ouverture de huit nouveaux CEF publics dans les deux prochaines années, cette problématique devrait désormais concerner tous les élèves éducateurs. En effet, le rapport d'évaluation des CPI, qui préconise d'étendre les principes de l'éducation renforcée à l'ensemble des acteurs du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse, milieu ouvert et insertion compris, suppose une action de formation adaptée à ces missions.

- 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 au plan national la pénurie de travailleurs sociaux et la forte proportion des « faisant fonction » notamment dans le champ de l'éducation spécialisée.

Cette situation n'est cependant pas forcément dommageable, si une formation d'adaptation est prévue.

Le rapport d'évaluation des CEF notait ainsi que les personnels des CEF 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 expérimentation de formation qualifiante à l'intérieur même des CER est mise en œuvre depuis septembre 2004, 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.

Le même système a été mis en place fin 2004 s'agissant des CEF associatifs. Une formation d'adaptation de deux semaines est désormais prévue avant toute nouvelle ouverture de CEF associatif. Elle pourrait s'inspirer de la formation d'adaptation suivie par les personnels du CEF de Saint-Denis le Thibault (ouvert dès 2003 et donc non concerné par ce cahier des charges) basée sur un travail sur la violence et la contrainte et comprenant

un stage d'une semaine à l'école de police afin d'apprendre à maîtriser une personne violente sans la blesser ni être blessé et à gérer sa peur.

3. Assouplir les règles de gestion de la fonction publique pour les structures publiques

- Les structures du secteur public rencontrent un certain nombre de difficultés à cause de l'application des règles de la fonction publique.

Ainsi, certains CER, qui travaillent par sessions, peuvent voir leur fonctionnement paralysé en raison de la défaillance de personnels. En outre, le travail en hébergement collectif classique étant en crise depuis de nombreuses années, les personnels 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 rapport d'évaluation des CEF rappelait que les postes offerts dans les CEF publics l'avaient été lors du mouvement annuel de personnels, selon la procédure classique d'appel à candidature, ce qui pouvait expliquer les difficultés du CEF public de Beauvais, dont le personnel sortait majoritairement de formation. Il préconisait donc de recruter les personnels du secteur public en fonction de critères tenant compte de la spécificité du cadre CEF, ce qui paraît difficile en l'état des règles actuelles.

- Pour répondre à ces difficultés, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a reçu en décembre 2003 l'autorisation de recruter 800 **contractuels**, représentant 10 % de ses effectifs budgétaires, et dont la rémunération est gagée sur des emplois de titulaires vacants. Ils peuvent bénéficier de contrats de trois ans renouvelables. Les postes vacants à l'issue des mobilités et des concours peuvent être occupés par des agents contractuels, évitant ainsi aux établissements et services de se trouver en grande difficulté.

Au 20 juillet 2005, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse compte 417 agents contractuels dans ses effectifs dont 253 éducateurs. La plus grande partie de ces agents bénéficie de contrats d'une année destinés à couvrir des vacances de postes jusqu'à la prochaine mobilité des agents fonctionnaires. Ce sont d'excellentes recrues potentielles pour les concours de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Recrutés localement, ils peuvent également compenser des déficits dans les régions qui souffrent d'un manque d'attractivité comme l'Ile-de-France ou le Nord.

Le recours à ces contractuels fait cependant l'objet de critiques virulentes de la part du syndicat national des personnels de l'éducation surveillée -PJJ- FSU entendu par votre rapporteur, qui dénonce une précarisation des emplois de la protection judiciaire de la jeunesse.

Cette évolution a été facilitée par la déconcentration aux directions régionales de certains actes en matière de ressources humaines par le décret du

24 mai 2005¹, qui permet notamment aux directeurs régionaux de recruter des contractuels.

- De même, la LOLF, qui implique la répartition d'enveloppes d'emplois par budget opérationnel de programme, a entraîné la mise en place au niveau de chaque direction régionale d'une **carte des emplois** permettant une répartition géographique des emplois budgétaires. Elle tiendra compte en 2007 des normes d'effectifs par type de structures et de services ainsi que de critères de répartition des emplois en fonction de la demande judiciaire (population de moins de 18 ans, délinquance des mineurs...) pour permettre une meilleure adéquation des emplois aux besoins.

Le rapport d'évaluation des CPI émanant de l'inspection générale des services proposait d'affecter les personnels auprès des directions départementales, à charge pour elles de les affecter ensuite en fonction des missions à remplir. Les personnels ne seraient donc plus affectés à un établissement particulier. Le rapport estimait que ceci pourrait contribuer à répondre au problème posé par l'affectation des personnels les moins expérimentés dans les hébergements. Le directeur de la protection judiciaire de la jeunesse a cependant déjà fait connaître son opposition à cette proposition de réforme particulièrement novatrice.

4. Développer une véritable évaluation

Il importe de mieux connaître l'impact de la prise en charge de la protection judiciaire de la jeunesse sur le parcours des mineurs qui lui sont confiés.

- L'un des enjeux majeurs de la **LOLF** est de faire passer l'Etat d'une culture de moyens à une culture de résultats. A chaque programme sont associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance figurant dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances. Le responsable de programme doit rendre compte au Parlement des résultats obtenus dans un rapport annuel de performances (RAP) lors de l'examen de la loi de règlement.

Si le programme « protection judiciaire de la jeunesse » compte **sept objectifs et treize indicateurs de performance**, bien peu paraissent réellement pertinents. Comme le soulignait le rapport de la commission des Finances sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF², certains objectifs et indicateurs ne reflètent que l'activité ou le niveau des moyens alloués.

Seuls quelques indicateurs comme le taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger, le taux d'inscription en fin de mesure dans les

¹ Décret n° 2005-534 du 24 mai 2005 portant déconcentration en matière de recrutement et de gestion de certains personnels relevant du ministère de la justice.

² Rapport sur les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF fait au nom de la commission des Finances par M. Jean Arthuis n° 220 (2004-2005).

dispositifs de droit commun ou encore la part des jeunes pris en charge au pénal n'ayant ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui suit la clôture, peuvent s'analyser comme des indicateurs de performance.

Ceci s'explique par la résistance culturelle à la notion de performance des professionnels du champ social, mais aussi par la difficulté de cerner le concept d'efficacité finale, alors que la protection judiciaire de la jeunesse n'assure que les premières étapes d'un parcours de réinsertion, et vise avant tout à réinscrire le jeune dans un parcours de droit commun (scolarisation, formation professionnelle...) par l'acquisition de savoirs de base en partenariat avec d'autres opérateurs de l'Etat ou des collectivités locales.

En outre, **une grande partie des indicateurs n'est pas encore disponible** et exigera une adaptation lourde des systèmes d'information existants. Le rapport d'audit remis en juin 2004 au comité interministériel d'audit des programmes relevait les délais nécessaires à la production de statistiques par le ministère de la justice et leur manque de fiabilité, de nombreux indicateurs nécessitant encore des comptages manuels, alors que les informations ne sont pas toujours recueillies selon un modèle normalisé.

Indicateurs et objectifs

Objectif n° 1 (du point de vue de l'utilisateur) : optimiser le parcours du jeune

Indicateur n° 1 : taux de suivi éducatif continu auprès des mineurs incarcérés (taux de couverture des places en quartiers mineurs)

Observation : Il s'agit d'un indicateur d'activité et non de performance.

Indicateur n° 2 : délais de prise en charge dans le secteur public

Observation : Il conviendrait de soustraire le délai de notification lié au fonctionnement des greffes imputable au programme « services judiciaires ».

Indicateur n° 3 : taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence

Observation : Il s'agit d'un indicateur d'activité qui dépend des conseils généraux.

Indicateur n° 4 : taux de pluridisciplinarité des services et établissements dans le secteur public

Observation : Il s'agit d'un indicateur d'activité.

Objectif n° 2 (du point de vue de l'utilisateur) : contribuer, par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire

Indicateur n° 1 : taux de suivi par les magistrats des préconisations de la protection judiciaire de la jeunesse formulées dans le cadre des investigations (secteur public et secteur associatif habilité)

Observation : Le suivi de la décision par les magistrats ne garantit pas forcément le bien fondé de la préconisation émise par le service éducatif.

Indicateur n° 2 : indice de qualité des mesures d'investigations réalisées par la protection judiciaire de la jeunesse (secteur public et secteur associatif habilité) à partir des réponses à un questionnaire de satisfaction rempli par un échantillon de magistrats.

Observation : Il s'agit cette fois d'un véritable indicateur de performance mais il n'est pas encore renseigné.

Objectif n° 3 (du point de vue du contribuable) : optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels

Indicateur n° 1 : taux d'occupation des établissements

Observation : Il s'agit d'un indicateur d'activité.

Indicateur n° 2 : taux d'activité par catégorie de personnel pour chaque type de mesure (secteur public)

Observation : Augmenter le nombre de mesures suivies par un éducateur ne constitue pas forcément un gage de qualité.

Indicateur n° 3 : coût complet des mesures judiciaires par journée ou par acte

Observation : Il s'agit avant tout d'éléments informatifs.

Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen) : contribuer à la protection de l'enfance en danger

Indicateur : taux d'évolution favorable de la situation des mineurs en danger (secteur public) après une période de trois mois après la mesure

Observation : L'indicateur concernant le devenir des mineurs délinquants se fonde sur une période d'un an. De plus, une aggravation du motif de danger peut simplement signifier que le service éducatif a révélé une situation plus grave que celle initialement connue par le magistrat.

Objectif n° 5 (du point de vue du citoyen) : favoriser par l'action éducative l'intégration sociale, l'insertion scolaire et professionnelle des jeunes sous mandat judiciaire

Indicateur : taux d'inscription dans des dispositifs de droit commun en fin de mesure

Objectif n° 6 (du point de vue du citoyen) : prévenir la réitération et la récidive

Indicateur : part des jeunes pris en charge n'ayant ni récidivé ni réitéré dans l'année qui suit la clôture de la mesure

Observation : L'indicateur ne tient pas compte de la gravité ni de la fréquence de la récidive. Or, une récidive ou réitération pour des faits moins graves pourrait être considérée comme un demi-échec. De plus, les cours d'assises pour mineurs sont exclues du panel à partir duquel est construit cet indicateur. Enfin, l'indicateur ne permet pas de distinguer si le jugement est intervenu pour des faits antérieurs à la mesure.

Objectif n° 7 (du point de vue du citoyen) : répondre à un besoin de justice ou de réparation envers les victimes et la société

Indicateur : part des jeunes pris en charge au pénal pour lesquels une démarche envers la victime ou la société a été mise en œuvre (secteur public).

• Or, la véritable mesure de la performance de l'action de la protection judiciaire de la jeunesse consisterait à connaître réellement le parcours et le devenir des mineurs dont elle a eu la charge.

Les difficultés relevées par le rapport d'évaluation des premiers CEF pour obtenir des informations des directions départementales du lieu de résidence des mineurs faisant l'objet d'un suivi judiciaire confirment l'absence de continuité du suivi, malgré la mise en place d'un « fil rouge » censé permettre de suivre l'évolution des mineurs.

Seules quelques études concernant le devenir des jeunes pris en charge ont été menées localement par des juges pour enfants, comme une étude publiée en septembre 2003 par l'association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), menée dans deux tribunaux pour enfants sur un échantillon de 304 jeunes à Caen et de 91 jeunes à Pau, suivis jusqu'à l'âge de 22 ans et sur une période allant jusqu'à 10 ans.

Pourtant, la décision de mettre en place un panel de mineurs, véritable instrument de suivi des parcours des mineurs et de mesure de la réitération, date de 1996, soit presque 10 ans.

Il permettra d'observer tous les mineurs nés entre un 1er et un 15 octobre dont l'institution judiciaire a eu à connaître, jusqu'à leur 21^{ème} 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 seront pas seulement judiciaires, mais aussi socio-démographiques (situation familiale et scolaire).

Ce projet a connu de nombreux retards, en raison de la complexité de sa mise en œuvre. Six juridictions pilotes ont été désignées en octobre 2002 : Paris, Nanterre, Meaux, Nancy, Dijon et Pau. Les premières extractions de données devraient prochainement débiter, sans concerner toutefois la totalité des données socio-démographiques retenues pour éclairer les parcours judiciaires. La phase de généralisation à tous les tribunaux pour enfants et parquets mineurs, autorisée en 2005 par la CNIL, ne fait plus l'objet d'une date précise.

Ce projet pourrait pourtant avoir une importance considérable pour la protection judiciaire de la jeunesse, puisqu'il permettrait d'évaluer l'impact des décisions judiciaires prises en assistance éducative et au pénal sur la trajectoire du mineur, et notamment les effets de la prise en charge éducative. Il serait également possible de mieux connaître les mineurs suivis et leur environnement familial et géographique. La définition d'une politique à l'égard des mineurs pourrait en outre s'appuyer sur des données chiffrées. Par exemple, les conséquences de plusieurs rappels à la loi successifs, parfois discutées, pourraient révéler s'ils ont agi comme un frein à l'entrée dans la délinquance ou s'ils ont au contraire donné au mineur un sentiment d'impunité et banalisé la justice.

Votre rapporteur souhaite donc que des moyens conséquents soient déployés pour cet indicateur.

- Enfin, l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse cherche à assurer la **complémentarité entre secteurs public et associatif** en mettant en place des outils communs d'évaluation et de prise en charge.

Le **logiciel GAME** (Gestion Automatisée des Mesures Educatives) 2000, qui concerne désormais tant les mesures judiciaires que celles non judiciaires, les activités de jour des mineurs, le suivi en détention et les mesures de réparation et équipe tous les services du secteur public, devrait à échéance de 18 mois relier 700 sites à une base nationale unique, ce qui permettra de consolider les données en temps réel (contre deux mois actuellement).

Son extension aux associations habilitées financées par l'Etat devrait être prochainement autorisée par la CNIL, les associations financées par les collectivités locales restant exclues du dispositif.

Le secteur associatif faisant majoritairement l'objet d'une habilitation conjointe par la justice et le conseil général, l'objectif est d'obtenir des associations le traitement dématérialisé des données, d'abord pour les seules informations relatives aux mesures à la charge financière de l'Etat. Les données concernant le placement et le milieu ouvert des mineurs en danger, qui composent plus de la moitié de l'activité associative, continueront à être recensées annuellement et en données de synthèse. A terme, l'accord des conseils généraux à la transmission de ces informations par les associations sera recherché.

Par ailleurs, le recensement annuel de l'activité du secteur associatif devrait atteindre une précision identique à celle du secteur public à court terme grâce au déploiement en directions régionales d'un logiciel de suivi de la dépense et de l'activité du secteur associatif.

En outre, un bureau sera créé au sein de la sous-direction de l'action éducative pour assurer le pilotage et définir l'organisation de l'ensemble des services publics et privés responsables de la prise en charge des jeunes sous main de justice. La détermination des moyens financiers, l'analyse des coûts et la tarification en résultant pour le secteur associatif seront unifiés au sein du bureau des affaires financières en septembre 2006.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a enfin mis à l'étude un dispositif de rencontres et de formation des directeurs et des chefs de services éducatifs commun aux CEF publics et privés qui sera mis en place en 2006 en collaboration avec les associations concernées.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2006

Votre commission, tout en se félicitant de la poursuite de l'augmentation des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse », souhaite réaffirmer l'importance d'une évaluation réaliste des crédits du secteur associatif habilité, principal acteur de la prise en charge des mineurs en danger, dont les crédits sont désormais limitatifs.

S'agissant des centres éducatifs fermés, la commission estime les premiers résultats encourageants, les centres éducatifs fermés ayant visiblement trouvé leur place au sein du dispositif de la protection judiciaire et constituant grâce à une éducation contrainte renforcée et individualisée une réponse pour les mineurs ayant le plus de difficultés.

Elle rappelle cependant que leur coût ne permet d'en faire bénéficier qu'une petite minorité de jeunes, et que l'investissement très important déployé, tant financier qu'humain, risque d'être annihilé par l'absence de relais à la sortie du dispositif.

La commission estime donc nécessaire de mener une action ambitieuse dans les structures classiques de la protection judiciaire de la jeunesse, en réformant leurs conditions de prise en charge et en améliorant la formation des personnels.

Elle souhaite en outre l'aboutissement rapide du projet de mise en place d'un panel des mineurs suivis par la justice, décidé depuis près de 10 ans, afin de mesurer précisément l'impact de la prise en charge de la protection judiciaire de la jeunesse sur ces mineurs.

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

ANNEXE

LISTE DES ORGANISMES ENTENDUS PAR LE RAPPORTEUR

Cabinet du garde des sceaux

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Union nationale des syndicats autonomes de la protection judiciaire de la jeunesse

Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée – PJJ- FSU

Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance de l'adolescence et des adultes (UNASEA)

LISTE DES DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR

Quartier mineurs de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy (Yvelines)

Centre éducatif fermé de Saint-Denis le Thibault (Seine maritime)