

N° 83

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

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 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

JUSTICE - PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par M. Nicolas ALFONSI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hiest, président ; 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 Bêteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, 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 Guéné, Jean-René Lecerf, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Hugues Portelli, Marcel Rainaud, 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.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 15) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LE RETOUR A UN BUDGET PLUS RÉALISTE	8
A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES CONSÉQUENTS AFIN DE METTRE FIN AUX DÉRIVES DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	8
1. <i>Une exécution du budget 2006 révélatrice de la sous-estimation précédente des crédits du secteur associatif habilité</i>	8
2. <i>Une action volontariste en faveur des mineurs délinquants et un recentrage rigoureux des actions en faveur des jeunes majeurs</i>	9
3. <i>Une programmation de 1.250 créations d'emplois non atteinte</i>	12
B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS CROISSANTE	14
1. <i>En matière de justice des mineurs</i>	14
2. <i>En matière d'activité de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	16
II. DES EXPÉRIMENTATIONS PONCTUELLES A DÉPASSER POUR DÉVELOPPER DE VÉRITABLES PARCOURS POUR LES MINEURS PRIS EN CHARGE	19
A. DES EXPÉRIENCES INNOVANTES POUR LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS	19
1. <i>La diversification de l'hébergement pour répondre aux mineurs récidivistes ou violents</i>	19
2. <i>L'adaptation de la prison aux mineurs</i>	22
B. LA RECHERCHE DE VÉRITABLES PARCOURS ÉDUCATIFS	25
1. <i>Assurer un parcours éducatif continu aux jeunes pris en charge en maîtrisant les coûts grâce au développement de la complémentarité entre structures</i>	25
a) <i>Rationaliser l'implantation des structures et assurer des prises en charge normées et complémentaires</i>	25
b) <i>Assurer une prise en charge de qualité tout en maîtrisant les coûts</i>	27
2. <i>Assurer aux mineurs pris en charge un encadrement adapté, tant dans le secteur public que dans le secteur associatif</i>	30
3. <i>Développer une véritable évaluation</i>	32
III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2007	33
ANNEXE	35

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu, le 21 novembre 2006, M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, la commission des Lois du Sénat, réunie le 28 novembre 2006 sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, 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 2007**.

Après avoir observé qu'il s'agissait de la dernière année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, d'une durée de cinq ans, la commission a relevé la poursuite de l'effort en faveur de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les **crédits progressent de 8,6%**.

Elle a cependant souligné qu'une grande partie de cette progression servirait en fait à apurer la dette de l'Etat vis-à-vis du secteur associatif habilité, et à poursuivre le programme de construction des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs, qui ne concernent qu'une minorité de jeunes confiés à la protection judiciaire de la jeunesse.

S'agissant de la volonté de réduction de 20 % des dépenses consacrées aux actions en faveur des **jeunes majeurs**, la commission a souligné la nécessité d'une concertation à mener avec les magistrats prescripteurs et les conseils généraux, afin d'éviter des ruptures de prise en charge dramatiques.

Renouvelant son souhait exprimé l'an dernier de prévoir des relais adaptés à la sortie des centres éducatifs fermés et des centres éducatifs renforcés, la commission s'est félicitée des **réformes structurelles ambitieuses** lancées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en termes de **complémentarité** des prises en charge par le secteur associatif habilité et le secteur public.

Elle a souhaité que ces réformes, dont l'objectif financier n'est pas négligeable, permettent effectivement de garantir des prises en charge continues, cohérentes et adaptées aux jeunes confiés à la protection judiciaire de la jeunesse.

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,

Alors que le projet de loi de finances pour 2006 avait marqué la première année de 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, celui de 2007 marque l'achèvement 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.

Le projet de loi de finances pour 2007 soumis au Sénat fixe à 6,271 milliards d'euros le budget de la mission « justice », ce qui représente une hausse de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006, alors même que le budget de l'Etat ne progresse que de 0,8 %. Le budget de la justice constitue donc clairement une priorité du Gouvernement, ainsi que le montre sa progression de 38 % depuis le début de la législature.

Au sein des crédits de la mission « justice », qui comporte cinq programmes, 799 millions d'euros, soit 12,8 % (contre 12 % l'année précédente, soit une hausse de 63 millions d'euros), sont consacrés au programme « protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ). Les crédits de cette administration augmentent de 8,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.

L'accent est mis sur la mise en place de la présence éducative au sein des premiers établissements pénitentiaires pour mineurs et la poursuite du programme des centres éducatifs fermés.

Par ailleurs, les efforts de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour se conformer aux recommandations émises par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2003 se poursuivent. Ainsi, le recentrage des actions destinées aux jeunes majeurs, la recherche d'une meilleure complémentarité entre établissements du secteur public et du secteur associatif habilité, ainsi que le développement de la polyvalence, constituent les axes prioritaires de ce budget.

I. LE RETOUR À UN BUDGET PLUS RÉALISTE

Après les difficultés budgétaires rencontrées l'an passé par le secteur associatif habilité du fait d'une sous-estimation manifeste de ses crédits -d'ailleurs dénoncée par votre rapporteur pour avis, le budget pour 2007 opère un certain rééquilibrage, en s'appuyant sur des réformes structurelles volontaristes, notamment s'agissant des actions en faveur des jeunes majeurs.

A. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES CONSÉQUENTS AFIN DE METTRE FIN AUX DÉRIVES DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

1. Une exécution du budget 2006 révélatrice de la sous-estimation précédente des crédits du secteur associatif habilité

Les moyens destinés au **secteur public** s'élèvent à 487,17 millions d'euros et représentent 61 % du programme « protection judiciaire de la jeunesse ». Ils progressent de 20,39 millions d'euros, soit 4,37 %.

Les crédits consacrés au **secteur associatif habilité**, de 311,81 millions d'euros, **progressent pour leur part de 42,81 millions d'euros, soit 15,91 %**.

Cette forte progression, certes liée à la mise en œuvre du programme « centres éducatifs fermés », traduit surtout la prise en compte de la situation financière catastrophique dans laquelle s'est trouvé le secteur associatif habilité, principal acteur de la prise en charge des mineurs en danger, en 2005 et 2006.

En effet, alors même que la LOLF implique la transformation des crédits du secteur habilité de la protection judiciaire de la jeunesse, auparavant évaluatifs, en crédits limitatifs, et que le report de charges de 2005 sur 2006 avait été de 61 millions d'euros, la dotation budgétaire pour 2006 a été de 269 millions d'euros, pour une charge budgétaire effective de 344 millions d'euros.

Pourtant, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse ont encore fait l'objet de **deux annulations** en 2006 pour un total de 2,5 millions d'euros (au profit du plan banlieues et de la lutte contre le chikungunya et la grippe aviaire).

En 2006, comme en 2005, les directions régionales ont donc cessé le paiement des factures en cours d'année : dès mai pour la majeure partie des dépenses afférentes à la prise en charge des jeunes majeurs, en septembre pour les autres mesures.

Pour y remédier, la totalité de la réserve obligatoire (15,5 millions d'euros en crédits de paiement), ainsi que des crédits de report (10,1 millions d'euros de crédits de paiement) ont été débloqués en juin 2006 et entièrement consacrés à payer les reports de charge du secteur associatif habilité.

Toutefois, ces crédits supplémentaires se sont révélés insuffisants de 61 millions d'euros pour couvrir les besoins du secteur associatif. Le garde des Sceaux a annoncé avoir obtenu un abondement en gestion de ces crédits dont le montant sera prochainement déterminé. En outre, des redéploiements au sein du programme devraient permettre de déléguer prochainement 14 millions d'euros, dont 4 millions provenant de dépenses de rémunération non utilisées (notamment en raison du retard d'ouverture de CEF publics).

S'il est exact que les dépenses du secteur associatif habilité, au même titre que les frais de justice, résultent de décisions judiciaires qui déterminent le nombre et la durée des mesures éducatives facturées, ce qui rend difficile le strict ajustement des engagements juridiques aux ressources budgétaires disponibles, il n'est pas admissible que cette situation se reproduise année après année.

Le garde des Sceaux s'est cependant engagé lors de son audition par votre commission à apurer le passif de l'Etat vis-à-vis du secteur associatif habilité au cours des deux prochains exercices.

En outre, le niveau des crédits de paiement obtenus en loi de finances initiale pour 2007 correspond à environ 11/12^{ème} des charges rattachées à l'exercice 2007, hors reports de charges au titre des années antérieures. Ces résultats devraient être atteints en faisant peser des restrictions financières très importantes sur les actions en direction des jeunes majeurs.

2. Une action volontariste en faveur des mineurs délinquants et un recentrage rigoureux des actions en faveur des jeunes majeurs

• 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 œuvre 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

- A périmètre constant, le budget de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse progresse de 8,6 %.

Le présent programme comporte 820,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 798,9 millions d'euros en crédits de paiement, en progression respectivement de 11,5 % et de 8,6 %.

	Secteur public	Secteur habilité	Total
Autorisations d'engagement 2006	466,8	269	735,8
Autorisations d'engagement 2007	482	338,8	820,6
Crédits de paiement 2006	466,8	269	735,8
Crédits de paiement 2007	487,2	311,8	798,9

En millions d'euros

Comme les années précédentes, l'essentiel des moyens nouveaux correspond aux dépenses d'équipement consacrées à la création de CEF, à l'amélioration de l'état du patrimoine¹, 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 2007	Crédits de paiement 2007
<i>Action n° 1</i> : Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	404.608.649	390.757.649
<i>Action n° 2</i> : Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	278.389.356	265.450.356
<i>Action n° 3</i> : Soutien	104.995.902	101.181.246
<i>Action n° 4</i> : Formation	32.606.874	41.606.874
Total	820.600.781	798.996.125

L'action n° 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe près de la moitié des crédits (49 %, contre 45,5 % pour 2006), alors même que les mineurs délinquants ne représentent que 19 % 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 33 % des crédits, contre 35 % l'an dernier.

L'action n° 3 (soutien) correspond à 12,8 % et l'action n° 4 (formation) à 3,9 %.

Les crédits de paiement consacrés à l'action « mineurs délinquants » continuent donc leur progression (+ 16,3 %, après la hausse de 38,2 % de l'an passé), alors que ceux de l'action « mineurs en danger et jeunes majeurs » se stabilisent (+ 2,3 %), après la très forte baisse (-16 %) de 2006.

¹ Un audit de sécurité a porté sur 108 locaux d'hébergement de la PJJ. Le rapport de synthèse et le projet de programmation pluriannuelle des travaux en découlant ont été validés en juin 2005. La réalisation des travaux, dont le coût global peut être estimé à 8 millions d'euros, a été répartie sur quatre exercices budgétaires et s'achèvera en 2008.

● **La recherche d'une application plus rigoureuse de la protection judiciaire « jeunes majeurs »**

Rappelons que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse avait souhaité durcir les critères de prise en charge judiciaire des jeunes majeurs, en la réservant aux seuls jeunes nécessitant véritablement un accompagnement éducatif et déjà pris en charge par la PJJ pendant leur minorité, en mettant l'accent sur un accès rapide à l'autonomie, et en réorientant les autres vers des dispositifs de droit commun financés par les conseils généraux.

En effet, la prise en charge des majeurs de 18 à 21 ans, qui s'explique par l'abaissement de l'âge de la majorité civile de 21 à 18 ans en 1974, avait été qualifiée par la Cour des comptes dans son rapport spécial de juillet 2003 de transfert de charge indu des départements vers l'Etat.

Deux prises en charge coexistent :

- le décret du 18 février 1975 permet à un jeune majeur de demander au juge des enfants la prolongation ou l'organisation d'une action de protection judiciaire ;

- le décret du 2 décembre 1975, relatif à la protection sociale de l'enfance en danger, lui permet de demander au département un placement approprié ou une action éducative, en cas « *de graves difficultés d'insertion sociale faute de ressources ou d'un soutien familial suffisant* ». La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a rappelé que « *le département est compétent pour attribuer aux jeunes en difficultés, âgés de 18 à 21 ans, des aides destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et, le cas échéant, leur apporter des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents* ».

Or, s'agissant de la protection judiciaire, **les dépenses liées à l'hébergement des jeunes majeurs ont représenté 109 millions d'euros en 2004, soit près de 40 % de l'ensemble du financement par l'Etat des mesures confiées au secteur associatif, alors que les 2.500 jeunes majeurs représentent à peine 5 % des jeunes confiés à ce secteur.** Ce déséquilibre se fait au détriment de l'activité de la protection judiciaire de la jeunesse au profit des mineurs, et notamment des jeunes délinquants.

L'hypothèse d'une suppression pure et simple de la protection judiciaire jeunes majeurs a cependant été rejetée, car présentant un risque de marginalisation d'une partie de la population prise en charge.

Il est toutefois apparu, après enquête auprès de plusieurs directions régionales, un certain nombre de dysfonctionnements. Ainsi, certains jeunes majeurs n'avaient pas été suivis par le juge des enfants avant leur majorité, d'autres auraient pu bénéficier d'une prise en charge par le président du conseil général au titre de leurs difficultés d'insertion, de nombreux placements intervenaient dans des structures non habilitées.

La circulaire du 21 mars 2005 a donc notamment rappelé aux magistrats de la jeunesse, prescripteurs de ce type de prise en charge, l'obligation de motiver le renouvellement de la mesure (prescrite en principe pour une durée de six mois) au regard des résultats du rapport d'activité trimestriel –largement tombé en désuétude en pratique. Des contacts ont été pris avec les chefs de cour afin de sensibiliser les magistrats prescripteurs quant au caractère limitatif des crédits du secteur associatif habilité.

En outre, des contacts ont été noués entre les directeurs départementaux et régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse et les services des conseils généraux, parfois réticents vis-à-vis de cette prise en charge, et les associations, afin :

- d'une part, d'assurer la complémentarité du dispositif judiciaire avec les prises en charge administratives et les dispositifs d'action sociale de droit commun (comités locaux pour le logement autonome des jeunes, Fonds d'aide aux jeunes, dispositif CIVIS introduit par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale) ;

- d'autre part, de mettre en place une tarification différenciée pour les mesures de placement jeunes majeurs. Le prix de journée a ainsi été réduit de 110 euros à 70-90 euros par jour, contre 125 euros pour un mineur délinquant, dont les besoins de prise en charge et d'encadrement sont sans commune mesure.

Cette démarche a permis de réduire cette dépense de 2 millions d'euros en 2005, alors qu'elle avait crû de près de 110 % de 2001 à 2004. En 2006, la diminution de près de 10 millions d'euros inscrite dans la programmation budgétaire devrait être tenue et une nouvelle diminution de 10 millions d'euros devrait intervenir en 2007. L'objectif de réduction de 20 % par rapport aux dépenses 2004 devrait être atteint en 2008.

Charges secteur associatif habilité	Exécution 2005	Prévisions 2007
Hébergement traditionnel mineurs délinquants	44,53	49,555
Centres éducatifs renforcés Centres de placement immédiat	49,08	55,262
Centres éducatifs fermés	19,85	62,572
Hébergement jeunes majeurs	109,2	89,568
Assistance en milieu ouvert jeunes majeurs	4,83	3,855

*Source : protection judiciaire de la jeunesse
(en millions d'euros)*

3. Une programmation de 1.250 créations d'emplois non atteinte

La LOPJ prévoyait la création de 1.250 emplois. 314 sont intervenues en 2003, 234 en 2004, 105 en 2005 et 60 en 2006.

Cependant, une première difficulté tient à ce que la LOLF fixe dorénavant 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).

Le plafond d'emplois autorisé pour la protection judiciaire de la jeunesse, fixé par la loi de finances initiale pour 2006 à 8.730 ETPT est porté à **8.806 ETPT dans le secteur public**, dont 4.408 pour les mineurs délinquants et 2.130 pour les mineurs en danger et les jeunes majeurs.

En effet, 2007 voit la création de 85 ETPT supplémentaires (30 au titre des extensions année pleine de 2006 et 55 ETPT au titre des créations 2007), mais aussi également 290 recrutements, grâce à l'augmentation de masse salariale de 21 millions d'euros. Ces recrutements visent à satisfaire les besoins liés au démarrage des premiers établissements pour mineurs et à la poursuite des centres éducatifs fermés.

Ainsi, si le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2005 considère que l'objectif de création de 1.250 emplois fixé par la LOPJ sera atteint à 80,24 % d'exécution, avec 1.003 créations d'emplois, les services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse font état d'un taux de 66 %.

L'objectif de renforcement des capacités de pilotage a cependant été intégralement atteint (214 créations) dès 2005 afin de répondre aux critiques de la Cour des comptes. Seul l'objectif d'amélioration de la prise en charge en milieu ouvert ne sera pas atteint (163 emplois sur 357 initialement prévus). Cependant, l'augmentation de la masse salariale dans le projet de loi de finances 2007 permet de réduire la vacance de l'ordre de 150 emplois, principalement en milieu ouvert.

Au 1^{er} juillet 2006, étaient affectés dans les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse 8.161 agents en effectif physique (hors vacataires et agents de justice), à 47 % dans les centres d'action éducative et à 25,5 % dans les établissements de placement (foyers d'action éducative, centres éducatifs fermés, centres éducatifs renforcés, centres de placement immédiat).

- Une réflexion est actuellement en cours pour intégrer les **360 agents techniques d'éducation**¹ dans le corps des éducateurs (environ 3.600 personnes), par le biais de la liste d'aptitude, sur quatre ans et à titre volontaire.

Actuellement, le statut des éducateurs fixe la proportion de nominations par liste d'aptitude à hauteur de 1/12^{ème} des nominations. Le « protocole Jacob », qui porte ce ratio à 40 % des nominations, dispense de toute modification du statut des éducateurs.

¹ Anciens veilleurs de nuit, ils exercent une fonction éducative non négligeable, la nuit étant un moment pendant lequel se manifestent avec plus d'acuité les angoisses des jeunes placés.

Les modalités de cette réforme doivent désormais faire l'objet d'une concertation, notamment en termes de formation.

B. UNE ACTIVITÉ TOUJOURS CROISSANTE

1. En matière de justice des mineurs

En 2005, 184.861 mineurs ont fait l'objet d'une saisine des juridictions de mineurs, à 57,5 % comme mineurs en danger et à 42,5 % comme délinquants. Cette proportion reste donc relativement stable, puisque la part de mineurs délinquants était de 41,6 % en 2004, et de 43 % en 2002. Rappelons qu'il y a en France environ **20 millions de jeunes** de moins de 22 ans.

- Environ **82.500 mineurs délinquants** ont été adressés aux juges des enfants en 2005 (+ 1,9 %).

Sur les 143.000 affaires poursuivables mettant en cause un mineur (soit 9,8 % de l'ensemble des affaires poursuivables traitées par les parquets), le **taux de réponse pénale** a été de **85,5%**, contre 82,1 % en 2004 et 77,9 % pour l'ensemble des affaires pénales.

Les **alternatives aux poursuites** (rappel à la loi, réparation, excuses, dédommagements, stages civiques) sanctionnent **44,4 %** des affaires poursuivables, contre 28,8 % pour l'ensemble des affaires pénales. Les procédures de cette troisième voie ont progressé de 6,9 % en 2005. Cette progression reste due au développement des rappels à la loi et des réparations mineurs. Le rappel à la loi constitue avec près de 43.800 utilisations 69 % de ces troisièmes voies. En 2005, 20.335 mesures de réparation ont été prononcées (10.497 pour le secteur public et 9.838 pour le secteur associatif habilité), enregistrant ainsi une augmentation de plus de 13 % par rapport à 2004 et de près de 60 % par rapport à 2001. Rappelons que cette mesure a été introduite par la loi du 4 janvier 1993.

Les admonestations, remises à parents et dispenses de peine, qui constituent la réponse judiciaire prépondérante (32.624 décisions) sont en baisse de 3,4 %.

Les **poursuites** représentent 41,1 % des cas.

Les peines d'emprisonnement 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 6 % en 2004 et de 16,9 % en 2003), les peines d'emprisonnement accompagnées 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 %).

Mineurs délinquants : activité des juges des enfants et des tribunaux pour enfants	2005	Evolution 2005/04 (en %)
Mineurs délinquants dont le juge des enfants a été saisi	82.556	+ 1,9
Âgés de moins de 12 ans	3.474	-4,8
Âgés de 13 et 14 ans	16.130	-0,1
Âgés de 15 et 16 ans	39.678	+ 4,1
Âgés de 17 ans	23.274	+ 0,8
Mesures présentencielles prononcées	29.915	+ 10,2
Enquêtes sociales, IOE, expertises	7.686	+ 0,9
Placements, liberté surveillée, réparations	17.581	+ 14,5
Contrôles judiciaires	3.537	+9,7
Détentions provisoires	1.111	+18,4
Mineurs jugés	75.168	-2,7
Mesures et sanctions définitives prises	86.131	- 4,4
Mesures rejetant la poursuite	9.615	-10,7
Admonestations, remises à parents, dispenses de mesure ou de peine	33.770	-3,4
Liberté surveillée, protection judiciaire, placement, réparation	9.623	+0,6
Sanctions éducatives	758	+74
TIG, sursis TIG	3.828	+ 1,2
Amendes fermes ou avec sursis	6.703	-18,8
Emprisonnements avec sursis simple	9.836	- 4,0
Emprisonnements avec sursis et mise à l'épreuve	5.368	-3,9
Emprisonnements fermes	6.630	- 6,4

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 2005 à 18,5 %.

• **En matière civile**, les juges des enfants ont été saisis en 2005 de plus de **111.706 mineurs en danger**, soit une baisse de 1,7 %. 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.

Avec environ **323.400 mesures éducatives** prononcées en 2005, l'activité civile des juridictions de mineurs s'est encore accrue par rapport à 2004.

	2005	Évolution/2004
Mineurs en danger dont le juge des enfants est saisi	111.706	-1,7 %
Mesures d'investigation		
- mesures nouvelles	51.590	-2,4 %
- mesures nouvelles et renouvelées	61.706	-1,3 %
Décisions d'AEMO prononcées		
- mesures nouvelles	65.938	+ 1,2 %
- mesures nouvelles et renouvelées	139.861	+ 3,5 %
Décisions de placement prononcées		
- mesures nouvelles	41.081	-1,5 %
- mesures nouvelles et renouvelées	121.827	- 0,6 %

30,4 % des nouveaux mineurs suivis en assistance éducative avaient moins de sept ans et 61 % 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} février 2006, le **secteur public** comprend 335 structures administratives, soit 191 centres d'action éducative (CAE), 22 centres d'action éducative et d'insertion (CAEI), 2 centres éducatifs fermés (CEF), 5 centres éducatifs renforcés (CER), 76 foyers d'action éducative (FAE), 39 centres de placement immédiat (CPI) et 10 services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT).

Le **secteur associatif habilité** est constitué de 1.191 établissements gérés par 522 associations, soit 802 structures d'hébergement dont 68 CER, 4 CPI et 14 CEF, 169 services d'action éducative en milieu ouvert (SAEMO), 91 services d'investigation et d'orientation éducative (SIOE), 90 services d'enquête sociale (SES) et 41 services de réparation pénale (SRP).

Près de **275.000 jeunes** étaient pris en charge au 31 décembre 2004 au titre de la protection judiciaire¹, dont 145.000 en milieu ouvert (accueil de jour) et 110.000 en placement (hébergement). L'effectif total a augmenté de 27 % entre 1996 et 2005, selon une croissance régulière.

Sur ces 275.000 jeunes, **40.000 sont des mineurs délinquants et 5.000 des jeunes majeurs protégés. L'essentiel des mineurs (230.000 sur 275.000) est donc suivi au titre de l'enfance en danger.**

Le placement est très largement constitué de mineurs en danger (105.000) dont 85.000 sont pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance des départements et leurs opérateurs, tandis que le milieu ouvert des mineurs en danger est très majoritairement suivi par le secteur associatif directement, le secteur public de l'Etat et les aides sociales à l'enfance intervenant de manière marginale.

¹ Dont 92.000 au titre de l'aide sociale à l'enfance.

La répartition des publics entre secteur évolue peu et tourne autour de **40 % en secteur public et 60 % en secteur associatif**.

On observe toutefois une **très forte croissance des jeunes au pénal**, de 108 % en dix ans des jeunes pris en charge au pénal, tandis que ceux pris en charge au civil croissaient de seulement 2 %. La **part des jeunes délinquants** augmente donc (de 24 % en 1996 à **39 % en 2004**), l'essentiel de l'évolution étant intervenu entre 1996 et 2001. Ils demeurent majoritairement pris en charge par le secteur public (94 % en 1996 et 76 % en 2005), même si on assiste à une plus forte collaboration du secteur associatif à la prise en charge de jeunes en placement et en réparation depuis 1996.

Les services du secteur public ont en 2005 exercé 80 % des 90.000 mesures pénales (placement et milieu ouvert hors investigation) prononcées par les magistrats de la jeunesse.

Entre 2001 et 2005, les mesures de placement prononcées en matière pénale et confiées aux services du secteur public ont enregistré une hausse de 47,8 % et les mesures de milieu ouvert une hausse de 26,1 %. La spécialisation du secteur public auprès des mineurs délinquants se traduit aussi par l'attribution de l'exercice de nouvelles mesures créées récemment : sanctions éducatives, peine de stage de citoyenneté, suivi socio-judiciaire... ou déjà existantes mais qui ne relevaient pas de ses attributions, comme les mesures d'aménagement de peine. Le secteur associatif habilité n'est ainsi compétent en matière pénale que pour les mesures de réparation et les sanctions éducatives.

Alors que le public des deux secteurs se composait en 1996 de trois groupes équilibrés : 26 % de moins de 10 ans ; 38 % d'adolescents de 13 à 16 ans et 30 % de grands adolescents de 16 à 18 ans -outre 6 % de jeunes majeurs-, l'effectif des plus jeunes diminue de 5 % tandis que la part des jeunes majeurs augmente de 8 % pour s'établir à 9 %.

Enfin, la répartition par sexe montre la **masculinisation croissante** des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse (69 % en 2005, contre 64 % en 1996).

- Améliorer la **réactivité** des services de la protection judiciaire de la jeunesse et exécuter dans les meilleurs **délais** les mesures judiciaires est essentiel, pour mettre fin à un trouble à l'ordre public ou à une situation de danger ou rappeler le lien entre la mesure et les faits reprochés, et donc prévenir la récidive et la réitération.

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 au contraire de 52,5 jours en 2005. Ce résultat s'explique par l'augmentation concomitante des mesures de 26 % de 2001 à 2004.

**Délai moyen de prise en charge
dans le secteur public en jours en 2005**

	pénal	civil
Investigation	8,2	19,6
Placement	2,7	4,1
Milieu ouvert	56,1	32,7
Ensemble	31,8	22,9

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.

Le léger allongement des délais civils est lié à la priorité accordée aux mesures pénales (73 % des mesures de milieu ouvert en 2005), alors que les délais pénaux demeurent stables autour de 52 jours, ce qui est d'autant plus méritoire que sur la même période, le flux de prescriptions pénales croît de 46 % en placement et de 33 % en milieu ouvert.

Cependant ce délai intègre celui de notification de la décision judiciaire au service, qui dépend entièrement des services judiciaires. L'objectif concernant les délais strictement imputables aux services de la PJJ est de 12 jours. On observe un raccourcissement du délai imputable au service éducatif, compensé par un allongement du délai maîtrisé par le tribunal. En placement comme en milieu ouvert, le délai judiciaire est plus long que le délai éducatif.

Entre 2001 et 2005, le nombre de **mesures en attente** en secteur public diminue globalement de 30 % (dont -24 % en milieu ouvert et -55 % en investigation), alors même que le nombre de prescriptions confiées au secteur public par les magistrats augmente de 15 % en investigations et de 24 % en milieu ouvert.

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 Seul à être équipé du logiciel GAME. Le déploiement prochain du logiciel IMAGES en directions régionales permettra de disposer de données identiques en secteur associatif.

II. DES EXPÉRIMENTATIONS PONCTUELLES A DÉPASSER POUR DÉVELOPPER DE VÉRITABLES PARCOURS POUR LES MINEURS PRIS EN CHARGE

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.

Ces expériences, souvent lancées sans évaluation préalable globale, doivent dorénavant se compléter afin d'assurer de véritables parcours éducatifs aux jeunes pris en charge par 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, 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. Ils fonctionnent par sessions (deux ou trois par an).

En juillet 2006, 69 CER, dont 5 publics, étaient en service. **Le coût à la journée est de 419 euros dans le secteur associatif et de 877 euros dans le secteur public**, cette différence s'expliquant par les taux d'occupation plus faibles dans les CER publics (63,7 % contre 78 % dans le secteur associatif). En 2005, 1.129 jeunes ont été pris en charge dans le secteur associatif et 67 dans le secteur public.

- 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. Cette évaluation concerne la santé, les aspects psychologiques, les acquis scolaires ou professionnels, l'observation du comportement, la connaissance du contexte familial et des relations sociales.

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.

On compte 46 CPI (entre 10 et 12 places, pour 17 ETPT), dont 4 sous la responsabilité du secteur associatif habilité. En 2005, **1.278 jeunes ont été pris en charge**. Le taux d'occupation des CPI du secteur public, tout en restant perfectible, est en nette augmentation (56,8 % en 2005, contre 36,1 % en 2003). Dans le secteur associatif habilité, il est de 49,9 %. Le coût d'une journée de placement dans un CPI du secteur public s'élève à 657 euros en 2005.

• Derniers en date, les **centres éducatifs fermés (CEF)** ont été créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

Ils accueillent 10 mineurs de 13 à 18 ans ayant commis des crimes ou des délits, placés sous contrôle judiciaire, condamnés à une peine assortie d'un sursis avec mise à l'épreuve (SME), ou dans le cadre de la libération conditionnelle. La plupart des jeunes sont accueillis dans le cadre d'un contrôle judiciaire, et y restent après leur condamnation avec SME. Le projet de loi de prévention de la délinquance ajoute comme possibilité le placement à l'extérieur, modalité d'exécution aménagée des peines d'emprisonnement ferme inférieures à douze mois, particulièrement adaptée aux mineurs. Les mineurs déjà placés en centre éducatif fermé et y réalisant un parcours fructueux pourraient donc le poursuivre sans interruption en cas soit de mise à exécution tardive d'une peine ferme, soit d'une nouvelle condamnation prononcée pendant le séjour pour des faits commis antérieurement.

- La LOPJ prévoyait la création de 600 places dans 60 CEF, dont 10 en secteur public et 50 en secteur associatif habilité.

Au 1^{er} août 2006, on comptait 17 CEF dont deux publics, offrant une capacité de 166 places, dont 138 occupées.

Alors que 14 ouvertures étaient prévues en 2005, seules 5 ont pu intervenir. De nouveau, seules 2 des 15 ouvertures prévues en 2006 sont déjà intervenues¹, 5 autres étant prévues au dernier semestre². D'ici fin 2008 doivent ouvrir 28 nouveaux CEF, dont 8 publics (5 en 2006 et 23 en 2007 et 2008³), soit au total 46 CEF à terme pour environ 500 places.

Le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2005, remis en octobre 2006, souligne une fois encore les difficultés de financement du programme CEF et, après avoir rappelé que le déroulement

¹ Les CEF associatifs de Saint-Venant et de Sainte-Gauburge, ouverts respectivement en février et en septembre.

² Chatillon sur Seine (Côtes-d'Or), La Jubardière (Indre et Loire), Verdun (Meuse), Doudeville (Seine maritime) et Brignoles (Var).

³ Sinard (Isère), Gévézé (Ille et Vilaine), Soudaine-Lavinadière (Corrèze), Forbach (Moselle), Savigny sur Orge (Essonne SP), Narbonne (Aude), Dreux (Eure et Loir), Saint Benoit de la Réunion, Port-Louis (Guadeloupe), Liévin (Pas de Calais SP), Nîmes (Gard SP), Sainte-Ménéhould (Marne), Ham (Somme), Combs-la-Ville (Seine et Marne), Mulhouse (Bas Rhin), Bonneville (Haute-Savoie), Pionsat (Puy de Dôme), département du Rhône, la Chapelle Saint-Mesmin (Loiret), Cambrai (Nord SP), département du Vaucluse (SP), Le Teilleur (Manche).

de ce programme ne s'inscrivait pas dans les prévisions de la LOPJ¹ tant en ce qui concerne sa durée que le nombre de structures ouvertes et de places offertes, a jugé **particulièrement optimiste** la programmation 2007, qui devrait doubler en un an la capacité d'accueil de ces établissements.

En 2005, le coût total de fonctionnement de l'ensemble de ces centres a été de 22,9 millions d'euros, le prix de journée en secteur associatif s'élevant à 609 euros (contre 684 euros en 2004) et à 731 euros (contre 728 euros en 2004) en secteur public. Afin d'abaisser le prix de journée, la capacité d'accueil des structures du secteur associatif devrait être portée à 12 jeunes à encadrement constant (soit 27 ETPT), l'encadrement étant réduit à 24 ETPT dans les CEF demeurant à 10 places.

- **En dépit de ce coût élevé, le premier bilan des CEF semble positif**, ainsi qu'a pu le constater votre rapporteur lors de son déplacement au CEF de Saint-Venant (Pas-de-Calais), qui présente la particularité d'être mixte.

Les CEF tendent en effet 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), et à la découverte par le biais de stages de divers métiers. La prise en charge est en moyenne de quatre mois, et s'adresse à des mineurs multirécidivistes ou multiréitérants, violents et souffrant souvent de troubles psychiatriques. Depuis trois ans, 642 jeunes ont été accueillis dans les CEF.

Une évaluation interne couvrant une partie des mineurs accueillis jusqu'au 30 avril 2004 dans les CEF de Mont de Marsan, Beauvais, Valence, Saint-Denis et Sainte Eulalie a été dressée en janvier 2005. Cette évaluation, pour intéressante qu'elle soit, doit être appréciée avec prudence du fait de biais méthodologiques².

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), elle jugeait la prise en charge adaptée, tout en déplorant un manque de relais à la sortie, susceptible d'hypothéquer les fragiles progrès réalisés en CEF. Le taux de récurrence avait été 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 était sans activité six mois plus tard.

¹ La LOPJ avait prévu une enveloppe budgétaire de 29,2 millions d'euros (hors crédits d'équipement), en se basant sur le coût de fonctionnement des CER, qui fonctionnent par sessions, ce qui a entraîné un écart de 1 à 3.

² L'étude de porte que sur 75 des 103 mineurs accueillis durant la période de référence, moins s'agissant du bilan pédagogique et du bilan global à la sortie du dispositif. Le centre de Lusigny a été retiré en raison de ses difficultés.

L'étude du panel de 291 mineurs sortis du dispositif au 23 octobre 2005 indiquait pour sa part que 16 % avaient bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'être réintégrés dans le dispositif de droit commun, tandis que 32 % étaient retournés directement dans un cursus de scolarité classique, 27 % en pré-apprentissage ou en apprentissage, 25 % en formation professionnelle.

En 2006, une enquête de suivi trimestrielle est réalisée par la direction de la PJJ. Elle permettra d'évaluer l'évolution des mineurs après la sortie du CEF et pendant une année, pour l'ensemble des jeunes sortis à compter du 1^{er} janvier 2006.

Un certain apaisement et la reconnaissance de l'intérêt de ces structures, certes onéreuses, ont donc succédé aux critiques initiales.

2. L'adaptation de la prison aux mineurs

a) La reprise de l'augmentation 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. Ainsi, si les mineurs représentent 20 % des personnes mises en cause, ils ne constituent que 5 % des entrées. Les durées d'incarcération sont par ailleurs très brèves (2,2 mois en moyenne en 2005).

Après avoir connu une forte hausse entre 2001 et 2002, le nombre de mineurs incarcérés a baissé en 2003 et 2004 de 23 % alors que la population détenue augmentait de 6,8 %. Cependant, le nombre de mineurs détenus est passé **de 623 au 1^{er} janvier 2005 à 732 au 1^{er} janvier 2006**. Cette augmentation est à relativiser dans la mesure où elle est en partie liée à un phénomène conjoncturel (les violences urbaines de novembre 2005), tandis que les durées moyennes de détention poursuivent leur diminution.

Parmi ces mineurs détenus, on compte 3,8 % de filles, 9,7 % de moins de 16 ans, et 67 % de prévenus. Sur les 243 mineurs condamnés présents au 1^{er} janvier, 242 l'étaient dans le cadre d'une procédure correctionnelle et 82 % effectuaient une peine inférieure à un an (30,5 % pour l'ensemble de la population pénale). La répartition des mineurs par infraction se singularise néanmoins des années précédentes. Les violences volontaires représentent désormais le premier poste recensé (32,9 %) avant les atteintes aux biens (32,1 %).

	1995	2000	2001	2004	2005
Mineurs détenus au 31 décembre	561	616	826	623	732
% de mineurs dans population carcérale	1,0	1,3	1,7	1,1	1,2
Mineurs incarcérés dans l'année	3.048	3.959	3.283	NC	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 réparation 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 (comme les centres éducatifs renforcés et les centres éducatifs fermés) et la forte croissance des mesures pré-sentencielles, notamment les contrôles judiciaires (12.000 en 1996, près de 30.000 en 2006) ont certainement permis la baisse des incarcérations de mineurs.

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

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

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 et concerne dorénavant l'ensemble des quartiers mineurs. 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.

Les éducateurs interviennent 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 peine.

Ces éducateurs reçoivent une formation centrée sur la réglementation pénitentiaire et l'application des peines, avec la participation de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), des formations conjointes des équipes pluridisciplinaires des quartiers mineurs étant organisées localement. 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, ainsi qu'a pu le

constater votre rapporteur pour avis lors de son déplacement au quartier mineurs de la maison d'arrêt de Sequedin (Nord). Alors que les éducateurs de milieu ouvert suivent chacun 25 jeunes, il n'y avait que huit mineurs incarcérés (pour une capacité de 20 places) pour trois éducateurs.

- 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, ouvriront en 2007 et 2008¹.

Le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2005 d'octobre 2006 souligne l'insuffisance des crédits programmés par la LOPJ (90 millions d'euros), le coût de réalisation étant actuellement estimé à 109,5 millions d'euros. Le surcoût est financé par prélèvement sur les crédits programmés pour la rénovation et l'extension des quartiers mineurs, lesquels sont appelés à disparaître en partie seulement.

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, leur emploi du temps 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. Les cellules seront individuelles et comprendront des sanitaires privatifs. Les repas seront pris en commun et 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 (dont 36 éducateurs), 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.

- S'agissant de la prise en charge des **mineurs incarcérés**, certains points restent à définir, comme les critères d'orientation en quartier mineurs ou en EPM. 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.

Se pose également la question de l'adéquation et de la place de la formation professionnelle. Ainsi, dans la maison d'arrêt visitée, il n'y avait pas de possibilité de formation professionnelle pour les mineurs et les mineurs de plus de seize ans souhaitant suivre des cours doivent le faire avec des majeurs, ce qui va à l'encontre de l'objectif de séparation de ces publics.

¹ A Meyzieu (Lyon), Quiévrecain (Lille), Lavaur (Toulouse), Marseille, Orvault (Nantes), Porcheville (Yvelines) et Chauconin (Meaux).

Sur les 59 quartiers de mineurs existants et actuellement couverts par l'intervention continue des éducateurs de la PJJ, 36 seront maintenus. Le nombre de places de détention devrait passer de 1.040 à 1.100, pour un total de mineurs incarcérés aujourd'hui d'environ 700, le taux d'occupation étant actuellement d'environ 60 %.

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. Après avoir suscité une forte opposition d'une partie des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, il semble dorénavant mieux accepté.

B. LA RECHERCHE DE VÉRITABLES PARCOURS ÉDUCATIFS

Il a souvent été reproché aux dispositifs-phares récents (établissements pénitentiaires pour mineurs, centres éducatifs fermés notamment), d'avoir été mis en œuvre au détriment des structures traditionnelles existantes, qui accueillent pourtant l'immense majorité des jeunes pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse.

Or, ainsi que l'avait indiqué votre rapporteur pour avis l'an passé, la préparation à la sortie du mineur, qu'il s'agisse de CEF ou de CER, constitue un enjeu majeur, ces prises en charge intensives, par essence temporaires, supposant un partenariat étroit avec les structures éducatives engagées avec le mineur dans un travail à plus long terme, notamment en termes de travail avec la famille. Or, le dispositif « éducateur fil rouge », censé assurer la continuité de la prise en charge, semble encore parfois peu probant.

En réponse aux critiques de la Cour des comptes exprimées dans son rapport de juillet 2003, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a par conséquent lancé des réformes structurelles plus générales.

1. Assurer un parcours éducatif continu aux jeunes pris en charge en maîtrisant les coûts grâce au développement de la complémentarité entre structures

La poursuite des efforts en vue de développer la complémentarité des structures, d'éviter des doublons entre secteur public et secteur associatif habilité, et d'améliorer le taux d'activité des établissements apparaît indispensable.

a) Rationaliser l'implantation des structures et assurer des prises en charge normées et complémentaires

- L'implantation des structures s'est rarement faite au regard des besoins judiciaires, de l'existence d'autres équipements de protection judiciaire de la jeunesse, publics ou privés, ou dans une logique d'articulation fonctionnelle entre les nouveaux dispositifs et les autres structures de prise en charge, que ce soit en placement, en suivi en milieu ouvert, en activités de jour.

Ainsi, la décision d'implantation des CEF s'est faite davantage en fonction de contextes politiques locaux (et d'intensité de la réaction des riverains) que des besoins des bassins territoriaux de délinquance.

Si les CPI, CER et CEF semblent finalement répondre à des besoins avérés, leur mise en place est intervenue dans le cadre de commandes politiques successives et pressantes, sans évaluation préalable des expériences précédentes ni préparation suffisante en termes d'organisation et de moyens.

Les capacités d'accueil tant du secteur public que du secteur associatif doivent désormais évoluer au regard des besoins constatés.

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

Pour ce faire, une carte des emplois permettant une répartition géographique des emplois budgétaires en faisant apparaître des disparités entre régions, départements ou services de taille comparable a été mise en place au niveau de chaque direction régionale. 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.

- Actuellement, faute de doctrine claire et de références communes, la mise en œuvre des mesures, en particulier de milieu ouvert, donne lieu à des pratiques extrêmement diversifiées, parfois opposées, d'un service à l'autre.

Afin d'assurer une transversalité des réflexions et des méthodes dans tous les services, qu'ils soient publics ou privés, un **référentiel par type de mesure** (investigation, éducation, probation et peines, sanctions éducatives et aménagement des peines) a été finalisé en 2005 et sera prochainement complété par des recommandations de bonnes pratiques professionnelles, un répertoire des métiers, ainsi que par un répertoire des compétences en 2007, qui fourniront des repères communs et précis pour l'exercice des tâches à chaque poste.

- La recherche de **complémentarité entre secteurs public et associatif** suppose en outre la mise en place d'outils communs d'évaluation et de prise en charge, une meilleure connaissance de l'activité constituant un préalable indispensable à la rationalisation des prises en charge.

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose dorénavant d'un outil performant pour évaluer l'activité du secteur public.

Le logiciel GAME (Gestion Automatisée des Mesures Educatives) 2000, qui concerne les mesures judiciaires et 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 prochainement relier 700 sites à une base nationale unique, ce qui permettra de consolider les données en temps réel (contre deux mois actuellement).

Le logiciel devrait être amélioré afin, à partir de 2009, de permettre aux services déconcentrés de saisir leurs données d'activité via l'intranet sur une base de données unique consultable en temps réel et en tous points du territoire. Rendu lisible, le parcours de chaque jeune pourra devenir un indicateur de qualité de chacun des accompagnements.

En outre, le logiciel Images de suivi administratif et financier des mesures éducatives confiées au secteur associatif habilité et financées par l'Etat a été déployé début 2005 en directions régionales. Il permettra le recensement annuel de l'activité du secteur associatif avec une précision identique à celle du secteur public.

En revanche, les données concernant les mesures de placement et de milieu ouvert des mineurs en danger, dont la charge financière incombe aux départements, et qui composent plus de la moitié de l'activité associative, proviennent exclusivement du recensement annuel opéré par le ministère des affaires sociales auprès de chaque conseil général. A terme, l'accord des conseils généraux pour la transmission de ces informations par les associations sera recherché.

Enfin, 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 sont depuis peu unifiées au sein du bureau des affaires financières.

- Une expérimentation de **complémentarité** consistant à organiser dans une trentaine de départements des échanges sur les pratiques et sur l'articulation des acteurs locaux de la protection judiciaire de la jeunesse a été initiée en 2002, avant d'être interrompue à la suite des élections cantonales de mars 2004 et de la décision d'engager une expérimentation de décentralisation de la protection judiciaire de la jeunesse au titre de l'assistance éducative. L'expérience a été reprise en 2006 avec la mise en place de groupes de complémentarité réunissant les représentants de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, du conseil général (responsables des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale et financeurs majoritaires des mesures de protection judiciaire de la jeunesse), des magistrats de la jeunesse et des associations dans dix départements, et devrait être prochainement généralisée.

b) Assurer une prise en charge de qualité tout en maîtrisant les coûts

L'harmonisation des taux d'encadrement et des coûts unitaires entre les services ayant une activité comparable, ainsi que développement de l'analyse de coûts dans le secteur public et une meilleure utilisation dans le

secteur associatif du levier de la tarification constituent également des pistes de réflexion.

- L'un des objectifs de performance désormais assignés à la protection judiciaire de la jeunesse consiste à optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels (du point de vue du contribuable).

S'agissant du **coût** des mesures, les indicateurs de performance demeurent incomplets, notamment en termes de valeurs cibles pour 2007, et de coût des mesures judiciaires par journée dans les CEF, CER et CPI du secteur public. De plus, il n'est actuellement pas possible de distinguer le coût des différentes mesures de milieu ouvert et d'investigations dans le secteur public, les structures étant compétentes pour les deux.

Cependant, il apparaît que les montants unitaires par journée ou par mesure du secteur public sont plus élevés que ceux observés dans le secteur associatif. Plusieurs explications peuvent être avancées :

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

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

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

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

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

- Il convient donc d'augmenter le **taux moyen d'occupation** des équipes éducatives et des structures immobilières dans le secteur public.

La sous-utilisation durable d'une structure éducative peut signifier que cette structure ne correspond pas ou plus aux besoins locaux. Il convient alors de procéder en lien avec les partenaires locaux à un redéploiement vers d'autres fonctions éducatives ou vers d'autres zones géographiques.

Elle peut également résulter d'un déficit d'information ou de communication entre les services et les juridictions prescriptrices.

Des efforts importants ont été consentis par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et les années 2004 et 2005 ont marqué un premier redressement, malgré l'effort de remise à niveau des installations immobilières en matière d'hébergement. Les objectifs 2005 du secteur public sont tous (à l'exception des CER) dépassés, grâce au bilan individualisé de la situation des établissements d'hébergement ayant connu une sous-utilisation importante et durable. En outre, la LOLF a conduit à une prise en compte de la réalisation des objectifs de taux d'occupation pour les responsables départementaux et régionaux en termes de modulation budgétaire.

- La **tarification** et le financement des prestations assurées par le secteur associatif ont été révisés par le décret du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire, comptable et financière et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui a permis un contrôle accru des associations. Le contrôle est renforcé au moment de l'examen *a posteriori* du compte administratif et implique désormais des compétences en matière d'analyse financière.

Deux arrêtés devraient prochainement être publiés afin de fixer les tableaux de bord composés d'indicateurs permettant notamment des comparaisons de coûts entre les établissements ou services, ainsi que les règles tarifaires applicables aux vacances et absences occasionnelles des jeunes accueillis dans les établissements et services.

- Enfin, un projet de décret de structuration des services encourageant notamment le **décloisonnement des activités et la polyvalence** afin de fluidifier l'emploi des ressources au sein des services est en cours de finalisation.

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 jugé la prise en charge dans les foyers d'action éducative (FAE) et les CPI inadaptée à la prise en charge des mineurs délinquants.

Ainsi, les CPI ont souvent été utilisés comme centres de placement en urgence au détriment de l'objectif d'évaluation et d'orientation prévu. En outre, il apparaît que certains départements ne disposent que de CPI. Cette spécialisation entraîne ainsi un cloisonnement des structures, avec pour conséquence des difficultés pour proposer une orientation après réalisation de l'évaluation de la situation du mineur.

Il a donc été préconisé de supprimer un certain nombre de CPI aux taux durablement faibles, et de se rapprocher des conseils généraux, également compétents en matière d'accueil d'urgence, et qui disposent désormais tous de dispositifs d'accueil d'urgence.

Un projet de décret de structuration juridique prévoit donc de créer des **établissements de placement éducatif** (EPE) pouvant accueillir des mineurs dans le cadre d'un accueil orientation en urgence, comme aujourd'hui les CPI, mais aussi des mineurs placés à long terme dans le cadre d'un placement traditionnel type foyer d'action éducative.

2. Assurer aux mineurs pris en charge un encadrement adapté, tant dans le secteur public que dans le secteur associatif

a) Des éducateurs plus expérimentés et mobiles dans le secteur public

- 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 culturel¹.

Après des résultats décevants en 2004, 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). 4 concours ont été ouverts en 2006 offrant au total 241 postes. Le concours externe sur titre commence à être connu. Si en 2004 sur les 39 postes ouverts seuls 18 avaient été pourvus, en 2005 les 23 postes ouverts ont été pourvus et en 2006, 33 postes ouverts et 42 admis dont 14 contractuels. Le concours dit « troisième voie » offrait 53 postes ouverts. Seuls 34 ont été pourvus.

Le nouveau statut des directeurs de la PJJ (mai 2005) étend à ce corps la possibilité de recrutements dits de troisième voie². Les premiers concours organisés selon ces modalités se sont déroulés en décembre 2005. Le concours interne, jusqu'alors réservé aux seuls agents de la PJJ, est désormais ouvert à tous les agents des trois fonctions publiques.

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

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

² A condition de justifier avoir exercé pendant au moins cinq ans au cours des dix années précédant des activités d'encadrement ou de responsabilité dans le domaine de l'action éducative, sociale ou socio-médicale.

compte des nouveaux impératifs de rigueur assignés à la protection judiciaire de la jeunesse.

- Par ailleurs, 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.

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, et occuper les postes vacants à l'issue des mobilités et des concours. Les nouvelles conditions d'accès au concours interne d'éducateurs (3 ans de services effectifs au lieu de 5) leur permettent d'être candidats.

Au 20 juillet 2005, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse comptait 417 agents contractuels dont 253 éducateurs. L'autorisation de recruter des contractuels a été reconduite en 2006. Cette évolution a été facilitée par le décret du 24 mai 2005¹, qui permet notamment aux directeurs régionaux de recruter des contractuels.

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

b) Mettre en œuvre des formations d'adaptation dans le secteur associatif habilité

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

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

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.

Une formation d'adaptation est donc nécessaire. 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 formation d'adaptation de deux semaines est désormais prévue avant toute nouvelle ouverture de CEF associatif.

Une expérimentation de formation qualifiante à l'intérieur même des CER est mise en œuvre depuis septembre 2004 pour une durée de deux ans, plus de 75 % des intervenants éducatifs en CER étant dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif. Financée par les associations, elle s'appuie sur un cahier des charges rédigé par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette expérimentation s'effectue en partenariat avec l'Union nationale de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (UNASEA), la direction générale de l'action sociale (DGAS), l'organisme de mutualisation des fonds de la formation de la branche sociale et médico-sociale (UNIFAF).

3. 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 et le devenir des mineurs qui lui sont confiés.

Or, 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.

En outre, ainsi que le rappelle le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2005, il n'est toujours pas possible de mesurer l'impact spécifique des actions conduites sur le taux de récidive et de réitération, faute d'outils adaptés.

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.

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 21ème 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). Six juridictions pilotes ont été désignées en octobre 2002 : Paris, Nanterre, Meaux, Nancy, Dijon et Pau.

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. 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 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. Rappelons que le projet de loi de prévention de la délinquance actuellement en cours d'examen au Parlement prévoit de limiter à deux le nombre de rappels à la loi pouvant être prononcés à l'encontre d'un même mineur pendant une période d'un an.

La première version de la base d'études du panel constituée à partir des fichiers transmis par les juridictions est actuellement en test. Sont étudiés deux sujets : la réitération dans les douze mois suivant une mesure alternative aux poursuites et l'apparition d'une procédure pénale pour les mineurs suivis en assistance éducative. Les premiers résultats provisoires sont attendus début 2007.

Il conviendra cependant encore d'enrichir cette base d'études, actuellement incomplète, en l'absence d'informations émanant des 105 parquets mineurs équipés de la « micro-pénale », soit 40 % des affaires concernant les mineurs, et de la limitation de l'historique à une année en région parisienne pour les jugements pris en audience du tribunal. En outre, le panel actuel ne stocke que les affaires pénales dont l'auteur était mineur au moment des faits et ne permet donc de mesurer la récidive que pendant la minorité de l'auteur.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES LOIS : AVIS FAVORABLE A L'ADOPTION DU BUDGET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE POUR 2007

Votre commission, tout en se félicitant de la poursuite de l'augmentation des crédits du secteur associatif habilité, principal acteur de la prise en charge des mineurs en danger, dont les crédits sont désormais limitatifs, souligne néanmoins qu'une grande partie de cette progression servira en fait à apurer la dette de l'Etat vis-à-vis du secteur associatif habilité, et souhaite réaffirmer **la nécessité d'une évaluation réaliste de ses crédits.**

S'agissant de la volonté de réduction de 20 % des dépenses consacrées aux actions en faveur des jeunes majeurs, votre commission insiste sur la nécessaire concertation à mener avec les magistrats prescripteurs et les conseils généraux, afin d'éviter des ruptures de prise en charge dramatiques.

Votre commission se félicite en outre des réformes structurelles ambitieuses lancées par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse en termes de complémentarité des prises en charge par le secteur associatif habilité et le secteur public. Elle souhaite cependant que ces réformes, dont l'objectif financier n'est pas négligeable, ne soient pas vues sous ce seul prisme, mais permettent effectivement de garantir des prises en charge continues, cohérentes et adaptées aux jeunes confiés à la protection judiciaire de la jeunesse.

Elle souhaite enfin 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 Sequedin (Nord)

Centre éducatif fermé de Saint-Venant (Pas-de-Calais)