



... le projet de loi de finances (PLF) pour 2023

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

Après avoir entendu Éric Dupond-Moretti, Garde des Sceaux, ministre de la justice<sup>1</sup>, le mardi 8 novembre 2022, la commission des lois, réunie le mercredi 16 novembre 2022 sous la présidence de **François-Noël Buffet** (Les Républicains – Rhône), a donné, sur le rapport de **Maryse Carrère** (RDSE – Hautes-Pyrénées), un **avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182, « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2023.**

Ce programme représente **9,4 % des crédits de la mission Justice en 2023**. Il serait doté de 1,10 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,08 milliard d'euros en crédits de paiement, **soit une augmentation de 11,2 % et de 10,4 % par rapport à la loi de finances pour 2022.**

Hors CAS Pensions, ces crédits s'élèveraient à 916,7 millions d'euros et seraient en hausse de 85,6 millions d'euros (+10,3 %) par rapport à 2022.

Les crédits versés au secteur associatif habilité s'élèveraient à **289 millions d'euros et augmenteraient de 19,5 millions d'euros en 2023.**

Constituant 65 % des crédits hors titre 2 du programme, ces crédits correspondent aux prestations réalisées par les établissements et services du secteur associatif habilité à la demande du juge des enfants, des juges d'instruction et des magistrats du parquet. Le coût de ces prestations recouvre pour chaque établissement et service l'ensemble des dépenses de personnel, de fonctionnement, mais également d'investissements, de provisions, de frais de siège et de charges financières.

Les **dépenses de fonctionnement du secteur public s'établiraient à 55,8 millions d'euros en 2023**, soit un niveau équivalent à celui de 2022. Elles financent les services d'hébergement et du milieu ouvert ainsi que les frais liés directement ou indirectement à la prise en charge des jeunes.

Les **dépenses de personnel du programme s'élèveraient à 644,7 millions d'euros en 2023, soit 77,1 millions d'euros de plus qu'en 2022 (+13,6 %).**

Ces crédits supplémentaires financeraient des mesures catégorielles, à hauteur de 18,5 millions d'euros, et un **schéma d'emplois de 92 ETP**, à hauteur de 2,25 millions d'euros.

Les créations de postes programmées pour l'année 2023 portent sur les personnels d'encadrement (45 ETP) et les personnels éducatifs (47 ETP). Le schéma d'emplois s'inscrit dans la continuité des années précédentes, au cours desquelles 338 ETP ont été créés sur la période 2018-2022.

<sup>1</sup> Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20221107/lois.html#toc3>

Dans le prolongement des années précédentes, la rapporteure s'est concentrée sur trois défis majeurs auxquels fait face la PJJ : **la redynamisation du milieu ouvert, les difficultés de recrutement et la mise en œuvre progressive de l'applicatif métier PARCOURS.**

## 1. LA REDYNAMISATION DU MILIEU OUVERT

### A. UNE ATTENTION RENOUVELÉE À L'OCCASION DE LA MISE EN ŒUVRE DU CODE DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Le code de la justice pénale des mineurs (CJPM), réforme procédurale majeure en matière de justice des mineurs, est en vigueur depuis le 30 septembre 2021, il y a maintenant un peu plus d'un an.

Il a entraîné un bouleversement de la manière de travailler des services placés auprès des juridictions, dont l'activité, d'après les premiers retours sur la réforme, a considérablement augmenté. Mais le nouveau code a aussi, de manière particulièrement importante, un impact sur le milieu ouvert, soumis à la nécessité d'organiser une prise en charge avant l'audience de sanction.

Or, la mise en œuvre du code de la justice pénale des mineurs peut être un levier de la redynamisation du secteur ouvert. Celle-ci est l'un des axes de travail de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), appuyé sur les assises du placement judiciaire, closes en octobre dernier.

Le récent rapport sur la délinquance des mineurs dont les rapporteurs pour la commission des lois étaient Muriel Jourda et Laurence Harribey<sup>1</sup> a pointé plusieurs difficultés auxquelles fait face le milieu ouvert aujourd'hui, alors même qu'il est chargé de la très grande majorité des mesures judiciaires. Ces difficultés sont de trois ordres : le manque de coordination avec les autres acteurs en charge de l'insertion des jeunes, le manque de personnels et le manque de bâtiments ou leur état.

Le budget pour 2023 tend à apporter des réponses. Sur les 92 postes qui devraient être créés au cours de l'année, 24 seraient consacrés à la généralisation sur le territoire d'une fonction qui paraît utile, celle de « correspondant du milieu d'insertion ». Ces personnels, qui viennent à l'appui des éducateurs, doivent permettre une meilleure connaissance des dispositifs d'insertion existant en dehors de la PJJ, que ce soit du côté de l'Éducation nationale ou des Missions locales, et surtout des échanges plus fluides. À juste titre, la mission d'information sur la délinquance a noté les difficultés que posent pour l'insertion le fonctionnement en silo entre ces différents acteurs et le manque de coordination, qui peut aboutir à faire cesser brusquement des projets pourtant prometteurs.

Les postes créés devraient également contribuer à renforcer les équipes territoriales faisant face à un manque d'éducateurs en créant dans chaque région un groupe d'éducateurs volants.

Les unités éducatives d'accueil de jour devraient elles aussi voir leurs effectifs renforcés dans l'optique, à moyen terme, d'augmenter leur nombre et d'améliorer leur répartition. Ces unités sont en charge de la mise en œuvre d'un dispositif créé par la loi de programmation 2018-2022 pour la justice, la mesure éducative d'accueil de jour, qui est expérimentée depuis 2019 et sera généralisée en lien avec l'application du CJPM. La mesure éducative d'accueil de jour permet une prise en charge continue des jeunes sur des activités d'insertion sociale, scolaire et professionnelle. Elle constitue de fait un intermédiaire entre le milieu ouvert « classique » et le placement.

46 millions d'euros sont prévus pour la construction de 12 nouvelles unités d'accueil de jour. Ce projet se heurte néanmoins à la hausse des coûts de la construction et à la difficulté pour

---

<sup>1</sup> *Prévenir la délinquance des mineurs - Éviter la récidive* Rapport d'information n° 885 (2021-2022) de Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Bernard FIALAIRE, Mmes Laurence HARRIBÉY et Muriel JOURDA, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des lois, 21 septembre 2022

le service de l'immobilier ministériel d'assurer l'organisation d'un nombre toujours plus important de chantiers.

Dans l'ensemble, si la PJJ a obtenu des crédits de construction, les crédits de rénovation des structures existantes ne sont pas à la hauteur des demandes et des besoins. Même si les incertitudes économiques font qu'il est délicat d'évaluer le coût des chantiers et que tous ne peuvent être conduits de front, l'état de délabrement de plusieurs structures justifie que l'attention portée par la PJJ sur les rénovations soit soutenue dans le temps.

L'attention croissante portée au milieu ouvert est bienvenue. Au cours des dernières années le Sénat a en effet eu l'occasion de s'inquiéter de la place très importante prise par la création des centres éducatifs fermés dans l'augmentation du budget de la PJJ, près d'un quart sur les trois dernières années, alors même que les besoins du milieu ouvert sont très importants.

## **B. LA CRÉATION DIFFICILE DES NOUVEAUX CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS**

Le développement des centres éducatifs fermés (CEF) a constitué un axe majeur de la politique du Gouvernement ces dernières années. Le programme de 20 nouveaux CEF (5 publics et 15 privés) n'aura finalement pas pu être mis en œuvre, pour partie du fait des résistances locales à l'implantation de ces structures. Il semble aujourd'hui que la PJJ soit amenée à renoncer à 3 ou 4 projets qui ne pourront aboutir. Parallèlement, deux nouveaux projets de CEF ont vu le jour. L'un sera implanté à Mayotte ; il a été évoqué avec le ministre lors de son audition par la commission des lois. La rapporteure a considéré à cette occasion que les circonstances locales plaident pour que cet établissement soit public. L'autre CEF, dont la construction, a été annoncée en août 2021, sera implanté à la Varenne-le-Grand, en Saône-et-Loire.

Depuis 2019, seuls trois établissements ont été livrés, les CEF d'Épernay, de Saint-Nazaire et, en février 2022, de Bergerac. Les travaux du CEF de Charente-Maritime sont toujours en cours, tandis que des études de maîtrise d'œuvre sont toujours menées pour le CEF de Haute-Saône. Aucun nouveau CEF ne devrait être inauguré en 2023 mais cinq pourraient l'être en 2025.

Les CEF sont un mode de placement qui permet d'éviter l'incarcération et qui tend à permettre l'insertion en agissant sur des effectifs réduits avec des moyens importants. Ils ont donc toute leur place dans l'échelle des réponses à apporter à la délinquance des mineurs. Cependant, les conditions de la réussite de tels projets s'avèrent particulièrement difficiles à réunir. Il faut une équipe mobilisée et stable, un emplacement qui fasse sens au regard de l'objectif d'insertion, et une relation efficace avec les partenaires de la PJJ, au premier rang desquels l'Éducation nationale. Ces exemples de réussite existent mais ils font encore figure d'exception. Un rapport de la Cour des comptes est semble-t-il en cours de rédaction sur cette question. Il apportera un éclairage nécessaire sur ces structures dont le Sénat a souhaité à plusieurs reprises qu'elles soient évaluées.

## **2. DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT PERSISTANTES**

Sous-jacente aux difficultés de la PJJ est la question des personnels. Il s'agit là d'une véritable inquiétude de la part de la direction, qui pointe un taux de vacance de postes de 6 % et un niveau de rotation élevé sur plusieurs postes difficiles. Le taux de contractuels dans la PJJ est supérieur à 20 %, et leur renouvellement est lui aussi élevé. Sur les 1 564 sorties et les 1 656 entrées prévues en 2023, plus de 40 % des flux sont liés à des recrutements d'agents contractuels ou des fins de contrats. Si de nouveaux postes sont créés chaque année, les rapports budgétaires ont pu relever au cours des deux dernières années que tous ne parviennent pas à être pourvus.

Face à ce manque d'attractivité, qui rejoint celui de l'ensemble des métiers du social, le Garde des Sceaux a souligné lors de son audition l'important effort accompli en matière salariale pour les agents titulaires. 18 millions sont ainsi affectés à la revalorisation des

grilles des directeurs de service. Les agents contractuels ont également été bénéficiaires de mesures de revalorisation de leurs salaires.

Si la revalorisation salariale est nécessaire, elle n'est apparemment pas suffisante, au moins à court terme. Il faut également redonner du sens aux métiers de la PJJ avec des orientations claires et mobilisatrices et la volonté d'agir pour l'insertion des jeunes. Les moyens déployés à cette fin peuvent aller en ce sens.

A l'occasion de son audition le Garde des Sceaux a souhaité revenir sur un sujet qui a pu susciter des débats. Le ministère de la justice souhaite la mise en œuvre d'un partenariat avec l'armée pour l'encadrement de certains jeunes. Des réservistes de l'armée assureraient cette mission, dans le cadre de la PJJ. Celle-ci entend mettre en place son propre corps de réservistes pour les épauler. Ce dispositif, budgété en loi de finances pour 2022, ne verra finalement pas le jour cette année mais plutôt à échéance de juillet 2023.

### 3. LE DÉPLOIEMENT DE L'APPLICATIF PARCOURS

L'applicatif PARCOURS doit permettre progressivement d'assurer le suivi de tous les mineurs confiés à la PJJ et la recension de tous les actes pris à leur égard.

Outre un suivi plus précis et efficace des jeunes, il fournira une image exacte de leur parcours et de l'efficacité des mesures prises, notamment pour éviter les récidives. Le manque d'indicateurs de qualité sur l'efficacité de l'intervention de la PJJ a été pointé à plusieurs reprises et PARCOURS est présenté comme l'instrument adéquat pour trouver une solution.

Le projet PARCOURS, qui devait faire l'objet d'une première version en 2020, a été déployé dans les services à partir de la fin du premier trimestre 2021. L'appropriation de l'outil s'est avérée particulièrement difficile et le besoin de formation important. La PJJ a donc relancé un programme de formation des personnels.

De nouveaux développements s'avèrent nécessaires, mobilisant 4 millions d'euros en 2022 et à nouveau en 2023 pour permettre le déploiement du deuxième lot de PARCOURS destiné aux éducateurs eux-mêmes. La DPJJ espère un déploiement fin 2023 tout en indiquant qu'il s'agit à nouveau d'une modification importante de leur manière de travailler qui sera demandée aux éducateurs.



Application de la protection judiciaire de la jeunesse centrée sur le parcours des jeunes



Ministère de la Justi...  
39,2 k abonnés

S'abonner

47



Partager



Extrait de la présentation de l'application Parcours faite par le ministère de la justice :

<https://www.youtube.com/watch?v=-aQPqGlii2U>

La commission des lois, lors de sa réunion du mercredi 16 novembre 2022, a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » inscrits au projet de loi de finances pour 2023.

Ces crédits seront examinés en séance publique le vendredi 25 novembre 2022.

## POUR EN SAVOIR +

Prévenir la délinquance des mineurs - Éviter la récidive Rapport d'information n° 885 (2021-2022) de Mme Céline BOULAY-ESPÉRONNIER, M. Bernard FIALAIRE, Mmes Laurence HARRIBEY et Muriel JOURDA, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des lois, 21 septembre 2022

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2021/r21-885-notice.html>



**François-Noël  
Buffet**

Président de la  
commission

Sénateur  
(Les Républicains)  
du Rhône



**Maryse  
Carrère**

Rapporteuse  
pour avis  
Sénatrice

(Rassemblement  
Démocratique et  
Social Européen)  
des Hautes-  
Pyrénées

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

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

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le dossier législatif :

[http://www.senat.fr/dossier-  
legislatif/pjlf2023.html](http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2023.html)