L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission DES LOIS

SÉNAT

Projet de loi de finances pour 2027
Programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice »

Au sein de la mission « Justice », le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » assure le **financement de la politique publique** en matière de **justice des mineurs**, soumise à un **principe constitutionnel** spécifique selon lequel elle doit rechercher « *le relèvement éducatif et moral des enfants délinquants par des mesures adaptées à leur âge et à leur personnalité, prononcées par une juridiction spécialisée ou selon des procédures appropriées* ».

La **protection judiciaire de la jeunesse** (PJJ), dont la mise en œuvre est assurée conjointement par l'État, au sein de structures dites du **service public** (SP), et des acteurs du **secteur associatif habilité** (SAH) en **milieu ouvert** ou dans des **structures de placement**, a engagé une profonde **évolution** de ses orientations et fait face à des **défis** qui ne peuvent être ignorés.

Pourtant, comme l'a constaté le rapporteur pour avis, son budget pour 2027 ne reflète pas cette situation et confirme le **statut de « parent pauvre »** de la PJJ au sein du ministère de la justice, déploré de longue date par la commission des lois.

Ainsi, il a invité à :

- **Mettre en adéquation les ressources** consacrées à la PJJ avec ses missions ;
- **Dépasser le caractère cosmétique** de la **réforme du placement judiciaire**, qui ne doit pas se limiter à un simple changement de nom des structures concernées.

Néanmoins, soucieuse d'apporter son soutien à l'action des professionnels de la PJJ qui œuvrent au quotidien dans des conditions difficiles auprès des mineurs délinquants, la commission des lois a émis un **avis favorable** à l'adoption des crédits du programme 187 « Protection judiciaire de la jeunesse ».



I. Une administration en première ligne face à l'évolution de la délinquance des mineurs

A. L'activité soutenue de la PJJ pour répondre à la croissance de la délinquance des mineurs

Structures du **secteur social et médico-social**, les établissements et services de la PJJ relèvent du **secteur public** pour **235** d'entre eux et du **SAH** pour **981** autres, dont seulement **332** sont intervenus au profit de la PJJ en 2026. La PJJ dispose également de services éducatifs au sein des six **établissements pénitentiaires pour mineurs** (EPM) et intervient dans les 45 **quartiers pour mineurs** (QM) des établissements pénitentiaires.

Alors que les **mineurs** représentent **20 % de la population nationale**, ils sont **surreprésentés** parmi les mis en cause pour **certaines infractions**. Ils représentent ainsi **34 %** des vols violents sans arme ou encore **29 %** des viols ou tentatives de viols.

Dans ce contexte, la PJJ a dû faire face depuis 2020 à une **progression nette du nombre de mineurs** qu'elle suit, qui dépasse **139 000** en 2025.

Évolution du nombre de mineurs suivis par la PJJ dans le secteur public et le SAH

Tous mineurs SP et SAH	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Investigation	88 302	92 035	90 838	96 472	98 192	96 380
Placement	5 429	5 705	5 480	5 379	5 339	5 353
dont en CEF	*1 471*	*1 523*	*1 470*	*1 499*	*1 588*	*1 685*
Milieu ouvert	62 914	66 175	63 274	67 734	70 228	70 758
Aménagement de peine	n.d.	n.d.	n.d.	136	139	108
Accueil de jour	195	168	540	1 256	1 666	1 524
Ensemble	**132 467**	**137 500**	**131 795**	**138 417**	**141 049**	**139 261**

Source : ministère de la justice

De même, la PJJ a mis en œuvre **245 312 mesures civiles et pénales en 2025**, en progression de 1 % sur un an mais surtout de **16,3 % par rapport à 2022**. La **croissance des mesures de milieu ouvert** atteint **22,3 %** sur cette période (138 897 en 2025), contre seulement 1 % pour le placement judiciaire (8 338 en 2025 également).

Au 1er janvier 2026, les **787 mineurs détenus** représentaient **0,91 % de la population carcérale française**. Si leur nombre a reculé de 4,6 % par rapport à 2020, il augmente de **5,6 % sur un an** (+42) et surtout de **28 % par rapport à 2023**. On constate surtout, parmi les détenus mineurs, une **diminution des prévenus** (-186, soit -29 %) et une **hausse concomitante du nombre de condamnés** (+148, soit +77 %).

Il faut également prendre en compte un phénomène récent qui a fortement affecté l'activité de la PJJ. Le **mouvement lycéen de l'automne 2026** a conduit à de **nombreuses interpellations de mineurs**. Pour y faire face, les éducateurs de la PJJ ont dû réaliser leur mission de **recueil de renseignements socio-éducatifs** (RRSE) **au sein des commissariats** et non dans les tribunaux. Une telle pratique doit **rester absolument exceptionnelle** et ne saurait devenir la norme.

3 180

C'est le nombre de mineurs déférés au mois d'octobre 2026, en hausse de 162 % par rapport à octobre 2025.

Source : *ministère de la justice*

Le nombre de **mesures éducatives judiciaires provisoires** (MEJP) prononcées a quant à lui **progressé de 166 % en un an**, s'établissant à **1 856 en octobre 2026**. La hausse la plus spectaculaire est celle des **défèrements** devant le juge des enfants, qui ont fait un bond de **308 %** sur la période (1 900 en octobre 2026).

B. La circulaire de politique pénale et éducative du 11 février 2026, nouvelle feuille de route de la PJJ

Pour parachever la **réforme de la justice pénale des mineurs** intervenue avec l'entrée en vigueur en 2021 du code de la justice pénale des mineurs (CJPM), le garde des sceaux est venu, par **une circulaire du 11 février 2026**, redéfinir **les lignes directrices de la politique de l'État envers les mineurs délinquants**.

> *« Notre mission est d'offrir à chaque jeune, même celui qui s'est égaré, la possibilité de se reconstruire au sein de la communauté nationale.*
>
> ***Source :*** *circulaire de politique pénale et éducative du 11 février 2026 relative à la justice des mineurs*

Il a par ce texte engagé une **réforme des dispositifs de placement**, annonçant le remplacement des **centres éducatifs fermés** (CEF) et des **unités éducatives d'hébergement collectif** (UEHC) par des **unités judiciaires à priorité éducative** (UJPE ; cf. *infra*).

Il a également invité à une **« *mobilisation* » contre les réseaux sociaux** et à porter une **vigilance particulière sur la sécurité des mineurs et des professionnels**, en faisant preuve d'une « *réactivité immédiate* » face à chaque transgression.

La circulaire établit également une **priorité des prises en charges éducatives pour les mineurs**, au détriment des jeunes majeurs qui peuvent pourtant, sauf en centre éducatif fermé, continuer à relever de la PJJ jusqu'à l'âge de 21 ans, comme le prévoit le CJPM. Pour ces derniers, une fin de prise en charge ou un transfert du suivi aux services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) est envisagé lorsque les délais de prise en charge des mineurs sont excessifs.

La circulaire appelle enfin à un **renforcement de l'intervention en milieu ouvert**, avec le développement d'une offre de mesures alternatives aux poursuites et de l'accompagnement individualisé des mineurs. À cette fin, la **création de 150 postes d'éducateurs** est annoncée.

Ce texte fait pourtant **l'impasse** sur les nombreux angles morts qui, sans relever directement de la PJJ, affectent directement sa capacité à prendre en charge son public, en particulier les **difficultés d'accès à la pédopsychiatrie** alors que la santé mentale des jeunes connaît une forte dégradation.

C. La nécessité de développer une prise en charge spécifique de certains mineurs délinquants et de renforcer la prévention

La **délinquance des mineurs** a récemment connu **plusieurs évolutions importantes**, qui ont contraint la PJJ à modifier son organisation et ses politiques de prise en charge pour y répondre.

Le phénomène le plus marquant par son ampleur est le **rajeunissement** des mineurs impliqués dans les réseaux de criminalité organisée, en particulier le trafic de drogues, **l'emprise** que ces derniers exercent sur les jeunes et **l'accroissement des violences** qui y sont liées. La PJJ a donc adopté une **nouvelle stratégie d'intervention** envers ce public, combinant **repérage précoce** et **sensibilisation** des jeunes au stade de la prévention et mesures visant à protéger les mineurs et soutenir les professionnels qui les encadrent. Ainsi, un dispositif d'accompagnement et de soutien face à la criminalité organisée est expérimenté en Ile-de-France et outre-mer, reposant sur l'appui d'une **équipe mobile spécialisée** et sur des séjours de mise à l'abri pour les mineurs soumis à des menaces ou des pressions graves.

Dans le même temps, la PJJ doit faire face à une **aggravation de la radicalisation** chez les mineurs, à une augmentation du nombre d'entre eux suivis à ce titre et à leur rajeunissement (on constate des défèrements dès 13 ans dans ce cadre).



Qui plus est, **le djihadisme n'est plus le seul fondement de cette radicalisation**. Il s'étend à l'idéologie d'ultra-droite, à la fascination pour les crimes de masse en milieu scolaire ou encore au masculinisme. Outre son réseau de référents laïcité et citoyenneté, la PJJ met en place des **parcours de prise en charge très individualisés**, en lien avec le parquet national antiterroriste (PNAT), et une **surveillance continue**, mobilisant des moyens exceptionnels.

En 2026, une **équipe mobile nationale** a ainsi été instituée pour **conduire l'évaluation** de ces mineurs et faciliter les alternatives à la détention pour les magistrats, en complément d'un schéma national qui réserve dix places dans des structures au PNAT. Il convient de souligner que **le choix a été fait de ne pas spécialiser des lieux de placement** dans l'accueil de ces mineurs.

En réponse à ces deux phénomènes, la PJJ a mis en place en son sein le 1er septembre 2026 **un service de lutte contre la criminalité organisée et les violences extrémistes** (Selcove), qui coordonne l'ensemble des actions destinées à prévenir l'entrée dans les réseaux criminels ou la radicalisation. Le service cherche également à en identifier les formes émergentes et à structurer des réponses différenciées selon le niveau d'implication des mineurs. Le rapporteur salue cette initiative.

La PJJ doit par ailleurs assurer le suivi, principalement en milieu ouvert, de **mineurs auteurs d'infractions à caractère sexuel** (MAICS), qui s'ils ne représentent que **7 %** des mineurs qu'elle prend en charge nécessitent un **investissement éducatif conséquent** et des mesures adaptées. Pour eux, **l'accompagnement vers le soin** reste une priorité, tout comme la **responsabilisation** et la **prise de conscience** de la gravité de leur acte, et ce alors que nombre de ces mineurs ont eux-mêmes été **victimes** de violences sexuelles.

Enfin, les **réseaux sociaux** exposent les mineurs à des risques importants et sont devenus un **outil de recrutement** dans les réseaux criminels, de radicalisation et d'entrée dans la délinquance. Il appartient à la PJJ, conformément à la circulaire du 11 février 2026, **d'encadrer leur usage** dans les structures d'hébergement et **d'élaborer une doctrine** qui permette d'en faire un objet de travail éducatif.

II. Un budget 2027 qui confirme le statut de parent pauvre de la PJJ au sein du ministère de la justice

A. Un gel des crédits destinés à la mise en œuvre de la politique publique

Le projet de loi de finances pour 2027 prévoit un **gel des crédits des ministères** en euros courants, avec certaines **priorités bénéficiant d'un renforcement de leurs moyens** compensé par des baisses de dépenses dans d'autres ministères. Parmi celles-ci, **la justice voit son budget progresser de 3,6 %** et atteindre **13,43 milliards d'euros**.

Dans ce contexte, les crédits du programme 182, qui ne représentent que **8,7** % de cet ensemble, connaitraient une **augmentation inférieure à celle de la mission** (+2 %), à un niveau très proche du taux d'inflation retenu par le Gouvernement (+1,8 %).

En millions d'euros	**Autorisations d'engagement**			**Crédits de paiement**		
Programme 182	**LFI 2026**	**PLF 2027**	**Variation**	**LFI 2026**	**PLF 2027**	**Variation**
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	**1 156**	**1 195**	**+3,38 %**	**1 150**	**1 173**	**+2 %**
01 – Mise en œuvre des décisions judiciaires	969	972	+0,31 %	963	964	+0,1 %
03 – Soutien	138	165	+19,57 %	137	158	+15,33 %
04 – Formation	50	59	+18 %	49	51	+4,08 %

Source : PAP pour 2027

Surtout, les **crédits de l'action n° 1** du programme, qui porte sa politique publique et l'essentiel de son budget, **stagnent**, ce qui signifie qu'aucune politique publique nouvelle ou innovante à destination des mineurs mis en cause pénalement ne pourra voir le jour en 2027.

Ainsi, **aucun financement n'est fléché pour le développement d'alternatives aux poursuites**, objectif pourtant affiché par la circulaire du 11 février 2026 au titre du renforcement du milieu ouvert et qui ne peut conduire qu'à une augmentation des charges pesant sur les établissements et services de la PJJ, qu'ils relèvent du SP ou du SAH. Le budget prévoit au contraire une **baisse de 21 % du nombre de mesures de réparation pénale** assurées par ce dernier.

La croissance des dépenses de soutien et de formation est quant à elle liée notamment au renouvellement de plusieurs marchés pluriannuels ainsi qu'au renouvellement du bail de la résidence hôtelière de l'école nationale de la PJJ (ENPJJ), dont l'acquisition, actuellement à l'étude, mériterait d'être conduite prochainement.

B. Un secteur associatif qui n'est pas épargné

Le secteur associatif habilité est un acteur essentiel de la PJJ, qui agit de façon complémentaire au service public. Intervenant principalement en matière civile mais aussi dans le domaine pénal, il réalise **ainsi 75 % des mesures judiciaires d'investigation éducative** (MJIE) ordonnées par les juges des enfants ou assure l'exécution de plus de **40 % des décisions de placement judiciaire** au sein de 981 établissements et services.

Le nombre de mineurs qu'il suit a ainsi augmenté de 14 % depuis 2020, pour atteindre **54 066**, tandis que celui du secteur public n'a progressé que de 2 % sur la même période, pour s'établir à **92 020**.

Pourtant, en 2027, ses moyens ne vont progresser que de **0,3 %**, soit moins que le budget de la mission, pour atteindre **288,8 millions d'euros**. Ils diminuent donc en valeur réelle et connaissent même une **baisse de 4,7 % par rapport à 2025**. La part des crédits dédiés au SAH au sein de l'ensemble du budget de la PJJ poursuit quant à elle son recul, puisqu'elle est passée de 28,1 % en 2021 à 24,6 % en 2027.

Évolution pluriannuelle des crédits affectés au secteur associatif habilité depuis 2020

En millions d'euros	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**PLF 2027**
LFI	237,3	265,3	268,5	294,4	299,8	303,2	288	288,8
Exécution	227,3	231,6	247,4	273,4	273,9	282	-	-
Taux d'exécution *(en %)*	95,8	87,3	92,1	92,9	91,4	93	-	-

Source : ministère de la justice

Les relations entre la direction de la PJJ (DPJJ) et les fédérations représentant le SAH sont régies par une **charte d'engagements réciproques**, signée en 2023, qui institutionnalise les liens entre le SP et le SAH et invite à **systématiser la concertation** avec ce dernier ainsi qu'à renforcer, au niveau local, la complémentarité de l'offre de prise en charge des mineurs.

Si ces fédérations ont indiqué que la DPJJ était à leur écoute, force est de constater **qu'elles n'ont pas été associées à l'élaboration de la circulaire** du 11 février 2026. Surtout, les relations semblent plus difficiles au niveau déconcentré et marquées par une grande **hétérogénéité** en fonction des directions interrégionales de la PJJ.

Ainsi, sur le terrain, le milieu associatif semble trop souvent constituer une **variable d'ajustement** pour les services de la PJJ, qui en assurent le **pilotage sous un prisme exclusivement budgétaire**, transformant la complémentarité attendue entre le SP et le SAH en une **mise en concurrence** et entrant en contradiction avec les priorités définies au niveau national.

À titre d'exemple, la **diminution programmée** (- 11 %) du volume d'hébergement en **établissements conjoints**, c'est-à-dire habilités au titre de la PJJ mais aussi, par les conseils départementaux, au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), vient **limiter les choix de placement offerts aux magistrats** et la possibilité d'individualiser la réponse éducative.

De même, le SAH ne bénéficie **d'aucun financement dédié pour la transformation de ses CEF en UJPE**, conséquence de la circulaire du 11 février 2026 et qui doit intervenir au plus tard au 1er janvier 2028 (cf. *infra*). L'accompagnement de cette réforme apparaît insuffisant.

Surtout, le SAH souffre de **maux** auxquels ce budget n'apporte aucune réponse : une **pénurie** de personnel qualifié, un **manque d'attractivité** lié à des rémunérations peu élevées et à une faible considération pour les métiers exercés, une **perte de sens** aggravée par l'accueil de mineurs aux profils de plus en plus complexes, souffrant de pathologies mentales ou sous l'emprise de réseaux, et la multiplication des tâches administratives.

Les **conséquences** en sont **délétères** : un climat social « *inquiétant* », selon les fédérations, un recours accru et coûteux à l'intérim et un allongement des délais.

Enfin, on ne peut que regretter la **baisse d'un million d'euros des subventions aux associations intervenant dans le champ de la protection de l'enfance** et de l'enfance délinquante, à 8,3 millions d'euros, alors que leur objectif affiché est l'amélioration de l'insertion des jeunes confiés à la PJJ *via* la promotion de la santé et des activités culturelles et sportives.

C. Des créations de postes limitées pour soutenir le milieu ouvert

Ces dernières années, la PJJ a obtenu à chaque loi de finances des **créations d'emplois**, qui restent toutefois d'une ampleur bien moindre que celles prévues pour la justice judiciaire au titre de la loi du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027. Après **70** en 2026, **50** sont annoncées en 2027, intégralement destinées au **renforcement du milieu ouvert** prôné par la circulaire du 11 février 2026.

Évolution des effectifs de la PJJ de 2025 à 2027

Catégories d'emplois (hors apprentis)	ETPT budgétés 2025	ETPT exécutés 2025	ETPT prévisionnels 2026	ETPT budgétés 2027
Magistrats de l'ordre judiciaire	7	12	13	6
Personnel d'encadrement	2 508	2430	2 446	2 512
A métiers du social, de l'insertion et de l'éducatif	5 611	5 193	5 308	5 789
B administratifs et techniques	370	467	476	368
C administratifs et techniques	1 059	1 074	1 075	1 076
Total	**9 555**	**9 175**	**9 318**	**9 751**

Source : ministère de la justice

Outre l'écart important entre le plafond d'autorisation d'emplois et ceux réellement exécutés, qui est récurrent, on peut regretter que les moyens supplémentaires limités dédiés au milieu ouvert restent **insuffisants** et ne soient pas de nature à y **améliorer véritablement l'action éducative**. Ainsi, l'ouverture de **150 postes d'éducateurs** supplémentaires annoncée par cette circulaire ne reposait en fait que sur les 70 créations de postes issues de la loi de finances pour 2026, la différence étant couverte par des redéploiements internes.

L'inspection générale de la justice, dans un rapport de juillet 2025[1], jugeait quant à elle nécessaire la **création de 322 postes**.

En effet, on assiste à une **hausse tendancielle de l'activité des structures de milieu ouvert** depuis l'entrée en vigueur du CJPM, liée notamment à la **multiplication des audiences** et aux **délais raccourcis de procédure et d'exécution** des mesures que celui-ci prévoit, ce qui a affecté les pratiques professionnelles des éducateurs et pu ponctuellement **dégrader la prise en charge qu'ils assurent**.

De ce fait, un **stock** de **mesures éducatives pénales** (mesures éducatives judiciaires [MEJ] et mesures éducatives judiciaires provisoires [MEJP]) en attente de mise en œuvre s'est constitué et ne parvient pas à être résorbé, faute de moyens. Il s'élevait à **3 712** au 31 décembre 2025, niveau stable sur un an et représentant **6 % de l'ensemble des mesures suivies**. De plus, le délai moyen de prise en charge des nouvelles mesures pénales a progressé sur cette même période, passant de 19,2 à 20,1 jours, alors que la circulaire du 11 février 2026 le fixe à 15 jours.

Face à cette situation dont on ne peut se satisfaire, il convient de réagir, en accentuant l'effort engagé pour **recentrer l'activité des éducateurs sur le suivi éducatif**, sans remettre en cause l'avancée majeure qu'a représentée la réforme du CJPM.

D. Un climat social qui reste tendu

Les auditions conduites par le rapporteur pour avis ont mis en lumière la **persistance d'un malaise social au sein de la PJJ**, à la veille d'élections professionnelles en décembre 2026, entretenu par des facteurs structurels et conjoncturels.

Outre l'augmentation insuffisamment compensée de la charge de travail pour les personnels exerçant en milieu ouvert entrainée par le CJPM (cf. *supra*), une **grande hétérogénéité de la charge individuelle** apparaît en fonction des régions, variant de **24** à **29** mesures par éducateur, pour une norme fixée par la DPJJ à **25** et contestée.

Surtout, les agents de la PJJ peuvent légitimement faire grief à leur administration d'avoir échoué à mener à bien la **réforme de la nouvelle bonification indiciaire** (NBI) qui avait été annoncée pour 2026 et financée, mais qui a été **rejetée par le ministère du budget**. Face à cette **promesse non tenue**, il appartient au ministère de la justice de réagir et de garantir sa mise en œuvre l'an prochain, dans les conditions initialement annoncées.

Les personnels de la PJJ n'ont bénéficié **d'aucune nouvelle mesure catégorielle** depuis trois ans. De plus, ils ont constaté que d'importantes réformes statutaires avaient été conduites dans d'autres directions du ministère, en particulier au profit des magistrats et des greffiers. Il est compréhensible qu'ils en retirent un **sentiment de manque de reconnaissance**.

Plus généralement, et comme dans le SAH, les métiers de la PJJ souffrent d'une **perte attractivité**, au même titre que l'ensemble des professions du champ social. Si le plan d'action dédié à l'attractivité et à la fidélisation des professionnels, mis en place en 2024, semble porter ses fruits dans sa première branche au vu de la **croissance des inscriptions aux derniers concours**, il ne produira en revanche pas de résultats durables dans sa seconde tant que des progrès en matière indemnitaire n'auront pas été réalisés.

---

[1] Inspection générale de la justice, mission d'appui à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse relative à l'amélioration de la justice des mineurs : mieux lutter contre la délinquance, juillet 2025.

Qui plus est, on peut noter que toute volonté d'agir pour **résorber l'emploi contractuel**, qui représente 22 % des effectifs, semble avoir été abandonnée malgré les travaux d'un groupe de travail à ce sujet.

Enfin, comme ailleurs dans l'administration, une succession rapide de réformes mal assimilées et l'inadéquation des moyens accordés pour y faire face ont pu contribuer à **faire naître chez les agents une perte de sens dans leur métier**. Il est essentiel que la DPJJ en prenne conscience et y apporte rapidement des réponses pour **éviter le développement de situations de souffrance psychique au travail**.

III. La réforme du placement judiciaire : simple affichage cosmétique ou changement de paradigme ?

A. Le constat sévère de l'insuffisante efficacité des centres éducatifs fermés

Le **placement judiciaire** vise à offrir aux mineurs délinquants, sur décision du juge des enfants, une **alternative à l'incarcération dans un cadre structurant**, reposant sur le principe de la **contenance éducative**, combinant limites claires et sécurisantes pour l'intéressé et action éducative porteuse de sens et de perspectives d'avenir. Il peut être prononcé à titre de **sanction** dans le cadre du **module de placement** d'une **mesure éducative judiciaire** (MEJ), au sein d'un centre éducatif renforcé (CER), d'un lieu de vie et d'accueil (LVA) ou encore d'un établissement de placement éducatif (EPE). Il peut également l'être, au titre **d'un contrôle judiciaire** ou d'une condamnation à un sursis probatoire, en **centre éducatif fermé** (CEF).

Il ne concerne qu'une faible part – **6,6 %** de ceux faisant l'objet de mesures pénales – des mineurs suivis par la PJJ. Le nombre de places dans le SP ou autorisées exclusivement par l'État, tous établissements confondus, connaît par ailleurs une diminution, passant de **3 107** au 1er juillet 2025 à **2 954** un an plus tard (-4,9 %).

Les **CEF**, créés en 2002, constituent **l'ultime modalité de réponse pénale avant l'incarcération**, pour des mineurs déjà engagés dans un parcours de délinquance, multiréitérants ou multirécidivistes, qui présentent également des vulnérabilités scolaires, sanitaires et sociales. Gérés par le secteur public (19) comme par le secteur associatif habilité (39), ils offraient **687** places au 1er juillet 2026.

Destinés exclusivement à l'accueil de mineurs de 13 à 18 ans, ce sont des structures de taille réduite, dont la capacité est plafonnée à 12 mineurs délinquants. Pour autant, ils bénéficient de **moyens humains importants**, à hauteur de 26,5 ETP, soit 2,2 ETP par mineur, pour une **dépense annuelle** de **2,2 millions d'euros** dans le SP en 2026.

Tableau n°1. Effectifs théoriques des CEF SP et SAH.

CEF du secteur public	CEF du secteur associatif habilité
1 directeur de service 2 responsables d'unité éducative	2 à 3 cadres (1 directeur, 1 directeur adjoint/chef de service, 1 chef de service)
16 éducateurs ou professeurs techniques	12 à 14 éducateurs d'internat 3 à 4 éducateurs techniques (journée) 2 à 3 surveillants de nuit
1 psychologue	1 psychologue
1 adjoint administratif	1 secrétaire
1 adjoint technique d'entretien	1 agent d'entretien
1 maîtresse de maison	1 maîtresse de maison
2 cuisiniers (avec des fonctions d'encadrement de mineur)	2 cuisiniers (avec des fonctions d'encadrement de mineur)
1,5 santé	1,5 santé
Total : 26,5 ETPT	Total : 26,5 ETPT

Source : inspection générale de la justice

Longtemps présentés comme un outil central de la réponse de l'État à l'aggravation de la délinquance des mineurs, les CEF ont fait l'objet **d'évaluations mitigées** de la part de la Cour des comptes et de l'inspection générale de la justice. Le **programme de construction** de 22 nouveaux CEF issu de la loi du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice est **resté inachevé**. Le **taux d'occupation** des CEF n'a atteint que **74 %** en 2025, contre un objectif de **85 %**.

Dans ce contexte, la circulaire du 11 février 2026 fait le constat que ces CEF « *n'ont pas suffisamment fait la démonstration d'une plus grande efficacité à lutter contre la récidive* ». La note d'accompagnement du 23 juin 2026 de la DPJJ le confirme, soulignant que le modèle des CEF « *n'a pas tenu toutes ses promesses* », malgré son coût.

Ce point de vue n'est pas partagé par tous les **acteurs du SAH**, qui portent un **regard plus nuancé sur ces structures** et appellent avant tout à leur évaluation. Néanmoins, le garde des sceaux a annoncé, dans sa circulaire précitée, leur **transformation**, tout comme les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC), en **unités judiciaires à priorité éducative** (UJPE).

B. De nouvelles orientations à saluer

Les **UJPE** ont été instituées par un **décret du 12 mars 2026**[1], marquant une **rupture** avec les CEF et les UEHC qu'elles remplacent et qui répondaient à deux modèles distincts. Ce même décret crée également les établissements de placement éducatif et de milieu ouvert

> *La création des UJPE s'inscrit dans une ambition forte : faire de la réinsertion par l'éducation l'objectif central de la justice des mineurs.*
>
> ***Source :*** *circulaire de politique pénale et éducative du 11 février 2026 relative à la justice des mineurs*

[1] *Décret n° 2026-180 du 12 mars 2026 portant création des unités judiciaires à priorité éducative et des établissements de placement éducatif et de milieu ouvert et suppression des unités éducatives d'hébergement collectif.*

(EPEMO), structures publiques combinant unités de placement et unités éducatives de milieu ouvert.

Cette réforme est **ambitieuse** et doit en cela être saluée. Ses orientations mettent l'accent sur l'indispensable **construction de parcours d'insertion** scolaire et professionnelle pour les mineurs placés, dont le séjour en UJPE doit être l'occasion de les préparer à des choix d'orientation et de les aider à surmonter les lacunes d'apprentissage dont ils peuvent souffrir. À cette fin, **l'affectation d'un professeur technique à chaque UJPE** est un signal encourageant.

Qui plus est, on peut souligner plusieurs **innovations pédagogiques** encouragées dans le cadre de la révision du projet d'établissement qui accompagne la transformation en UJPE et permises par la souplesse de ce modèle : le choix d'une **orientation pédagogique singulière**, reposant sur une thématisation des accueils, ou d'une **dominante pédagogique** structurant les pratiques éducatives. De même, l'élaboration d'un emploi du temps hebdomadaire pour chaque mineur est de nature à constituer un repère pour celui-ci, lui fixant un rythme et améliorant l'efficacité de sa prise en charge.

La création des UJPE doit aussi permettre de **répondre au défi sanitaire** auquel fait face le placement judiciaire, alors que les troubles somatiques, psychiques et addictifs dont souffrent les mineurs accueillis gagnent en fréquence et intensité. Alors qu'il est indispensable de garantir leur accès effectif aux soins et d'éviter toute rupture de ceux précédemment engagés, l'annonce de la **création de 60 postes d'infirmiers dédiés aux UJPE** est notable et doit contribuer à atteindre cet objectif.

Enfin, les UJPE constituent un **modèle hybride**, combinant **accueil collectif**, dans la limite de 12 places, et **placement individuel** en foyer de jeunes travailleurs, résidence sociale ou encore en famille d'accueil, pour 12 places également. Cette **diversification des modalités de prise en charge** permet d'adapter celle-ci aux besoins spécifiques des mineurs placés et de tenir compte de l'évolution de ceux-ci, afin d'aboutir à une plus grande **individualisation de la réponse judiciaire**.

La création de ces nouvelles structures ne remet pas en cause le principe de l'accueil inconditionnel et elles doivent toujours être en mesure de répondre à des situations d'urgence, liées notamment à des défèrements.

C. Une réforme à vitesse accélérée, lourde de conséquences sur le traitement pénal des mineurs

La création des UJPE a été réalisée dans des **délais particulièrement resserrés**. Ainsi, dans le **secteur public**, les **19 CEF** et **66 UEHC** ont adopté ce nouveau statut dès le **1er septembre 2026**, soit moins de six mois après la publication du décret du 12 mars 2026. Dans le **SAH**, la transformation des **39** CEF doit intervenir **au plus tard le 1er janvier 2028**, quatre d'entre eux (Sainte-Eulalie ; Dreux ; Marseille ; Saint-Venant) anticipant ce mouvement dès le 1er janvier 2027.

Ce calendrier ambitieux n'est pas allé sans susciter des **difficultés** dans la mise en œuvre de la réforme pour le SP, encore inachevée, et dans sa préparation pour le SAH, certains arbitrages n'ayant pas encore été rendus. Ainsi, le recrutement d'un infirmier par UJPE n'a pas encore abouti du fait du **manque d'attractivité de la filière**. Celui des professeurs techniques attendus dans ces unités rencontre également les mêmes obstacles.

La **question de l'adaptation des locaux** des anciens CEF et UEHC au cahier des charges des UJPE se pose également et n'a manifestement pas été correctement anticipée.

Le ministère indique que des « *travaux légers* » ont pu être conduits par endroits mais renvoie à une « *programmation pluriannuelle* » pour les travaux plus substantiels, le tout **à budget constant**, **sans ressources dédiées**. Il envisage même une relocalisation dans certains cas. Dans l'intervalle, ces établissements risquent de ne pas être en mesure de tenir leurs engagements envers les mineurs placés.

Il en va de même **sur le plan éducatif**. Alors qu'un **professeur** était **mis à disposition par l'éducation nationale** auprès de chaque CEF, son maintien n'est pas encore garanti dans les UJPE. Il est indispensable d'éviter un tel désengagement, au risque sinon d'obérer toute possibilité pour les mineurs placés, souvent en rupture de longue date avec le système scolaire, de s'insérer ou suivre un projet ultérieur de formation.

Bien que ce ne soit pas son objectif affiché, **cette réforme est par ailleurs guidée par la recherche d'économies**, ainsi qu'il ressort des négociations en cours pour son application au SAH, qui visent à atteindre une réduction du coût global à la place. Dans le secteur public, le coût de fonctionnement annuel attendu est de **1,8 million d'euros**, en **baisse de 18 %** par rapport aux CEF, dont 86 % de dépenses de personnel.

Cela se traduit par une **diminution des moyens humains** affectés aux UJPE par rapport aux CEF, qui passent de **26,5 ETP** à **22 dans le SP** et **24 dans le SAH**, alors que le nombre de mineurs à encadrer peut augmenter.

Les moyens humains affectés à une UJPE du secteur public

1 responsable d'unité éducative
1 secrétaire administratif
14 éducateurs
1 psychologue
3 adjoints techniques
1 professeur technique
1 infirmier
22 ETP

Le ministère de la justice a indiqué **qu'aucune suppression d'emploi permanent** n'allait intervenir et que, comme en matière immobilière, la réforme s'effectuait à coût constant, par le biais de **redéploiements**, à tout le moins dans le secteur public. Il n'en reste pas moins que cette reconfiguration des équipes aura pour conséquence une **augmentation de la charge de travail des agents**.

Surtout, on peut se demander si les **conséquences juridiques de la disparition des CEF** ont été correctement appréhendées et anticipées. En effet, le placement en UJPE est un **placement éducatif** au sens du CJPM (art. L. 112-14). Contrairement au placement en CEF (art. L. 113-7), **il ne permet pas le placement en détention provisoire** du mineur de moins de 16 ans en cas de violation de son contrôle judiciaire. **La mise en extinction des CEF fait donc disparaitre une solution intermédiaire avant la détention provisoire**, ce qui est d'ailleurs salué par certains acteurs de la PJJ.

Toutefois, **les CEF répondaient à un besoin des juridictions**. C'est pourquoi on constate, depuis la disparition des CEF du secteur public le 1er septembre 2026, une **augmentation des placements dans les CEF du SAH**, avec des mineurs aux **profils plus complexes**, connaissant des situations de vie très dégradées, voire ayant déjà connu un **échec de placement en UJPE**. Cette pression accrue s'exerce ici encore à moyens constants.

Cette difficulté semble avoir été identifiée puisque l'article 2 de la proposition de loi n° 105 de nos collègues Louis Vogel et Jean-Baptiste Blanc[1] ouvre la possibilité d'un placement en détention provisoire en cas de violation « *répétée* » ou « *d'une particulière gravité* » d'un contrôle judiciaire en UJPE. Dans l'attente de l'adoption de ce texte, **le dernier recours avant l'incarcération restera offert par le SAH jusqu'au 1er janvier 2028**.

Il n'en reste pas moins que la création de ce **nouveau modèle de placement pénal** doit être saluée et la bonne mise en œuvre de cette réforme encouragée. Pour y contribuer, **l'offre de formation de l'ENPJJ** a été adaptée pour permettre l'acquisition des compétences et des pratiques professionnelles nécessaires par les agents, éducateurs comme responsables de ces structures.

En effet, la **mixité des publics** est plus marquée qu'en CEF, avec la possibilité d'un accueil de mineurs sous différents statuts juridiques ou de jeunes majeurs. L'accent mis sur **l'individualisation des parcours** et la **priorité éducative** ainsi que la **prévention sanitaire** rend quant à lui obligatoire une **approche pluridisciplinaire** et l'adoption de nouvelles méthodes de travail.

Le défi est désormais, pour tous les acteurs de la PJJ, de **s'approprier cette réforme** et de **créer une véritable identité pour les UJPE**, afin que ceux-ci ne se limitent pas à un simple ripolinage des CEF, sans changement de leurs conditions de fonctionnement.

Votre rapporteur sera de ce fait très attentif au **bilan de la réforme**, que la circulaire du 11 février 2026 annonce dans un **délai de trois ans** et qui devra en mesurer les effets sous trois aspects : prévention de la récidive, stabilisation des parcours et insertion professionnelle.

IV. La position de la commission : un budget qui manque d'ambition sans remettre fondamentalement en cause la capacité de la PJJ à exercer ses missions

En 2025, l'inspection générale de la justice appelait à l'adoption d'un « *plan pluriannuel de renforcement* » de la DPJJ pour répondre aux nombreux défis auxquels elle fait face (évolution de la délinquance des mineurs, radicalisation, influence des réseaux sociaux, renforcement attendu du milieu ouvert, etc.). **Force est de constater que ce budget ne répond pas à cette attente** et confirme plutôt que **la PJJ est le parent pauvre du ministère de la justice**.

Pour autant, l'année 2027 sera celle de la première étape de la mise en œuvre de l'ambitieuse réforme du placement judiciaire, qu'il convient d'encourager. Celle-ci, afin d'éviter le passage du « tout CEF » au « tout UJPE », doit avant tout permettre de **diversifier les conditions de prise en charge** et **d'offrir des réponses éducatives adaptées** aux besoins de chaque mineur placé.

Il apparaît donc **indispensable** qu'après une année 2027 de stagnation, les **moyens budgétaires alloués à la PJJ progressent**, dans les années à venir, **à hauteur de l'ampleur des besoins de la justice pénale des mineurs**.

---

[1] *Proposition de loi n° 105 (2026-2027)* portant diverses mesures d'adaptation du code de la justice pénale des mineurs et visant à tirer les conséquences de diverses décisions du Conseil constitutionnel en matière pénale, *enregistrée à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2026.*

Réunie le 25 novembre 2026, la **commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse »** de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2027.

Cette mission sera examinée en séance publique le 4 décembre 2026.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Le projet annuel de performances de la mission « Justice » du projet de loi de finances pour 2027
- La circulaire de politique pénale et éducative du 11 février 2026 relative à la justice des mineurs
- Le rapport de la mission d'évaluation de l'inspection générale de la justice sur les centres éducatifs fermés (mars 2025)



Muriel JOURDA
Présidente
Morbihan
Les Républicains



Christophe Chaillou
Rapporteur pour avis
Loiret
Socialiste, Écologiste et Républicain

secretaires.lois@senat.fr 01.42.34.23.37 www.senat.fr