

N° 114

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

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 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME IX

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par Mme Josiane COSTES,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonhecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Sébastien Leroux, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Simon Sutour, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 235, 264 *rect.*, 266 *rect.*, 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 108 à 113 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. LES MOYENS DE LA PJJ : UN BUDGET DE TRANSITION	8
A. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION, DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES	8
1. <i>Des crédits qui ont retrouvé et dépassé leur niveau d'avant 2007</i>	8
2. <i>Une tendance à la hausse qui se poursuit en 2018</i>	9
3. <i>Un renforcement limité des effectifs</i>	11
B. DES MOYENS INSUFFISAMMENT CIBLÉS SUR CERTAINS BESOINS ESSENTIELS	13
1. <i>La nécessaire remise à niveau du parc immobilier</i>	13
2. <i>Une légère amélioration des relations financières avec le SAH</i>	15
3. <i>Un budget de transition avant des évolutions plus ambitieuses</i>	16
II. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS : UN DISPOSITIF À DÉVELOPPER SANS LE SUBSTITUER AUX AUTRES MODES DE PRISE EN CHARGE	17
A. LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION PLUS FINE DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS	17
1. <i>Une alternative à la prison</i>	17
2. <i>Le dispositif de prise en charge le plus onéreux de la PJJ</i>	18
3. <i>Des besoins importants qui justifient l'ouverture de nouveaux CEF</i>	20
4. <i>Un développement des CEF sans évaluation préalable suffisante des besoins et des coûts</i>	22
B. LES ENJEUX DE LA CRÉATION DE NOUVEAUX CEF	24
1. <i>La diversification de l'offre : un défi à relever qui nécessite des moyens supplémentaires</i>	24
2. <i>La finalité de la prise en charge en CEF : prévenir la récidive et préparer la réinsertion</i>	26
3. <i>La création de vingt nouveaux CEF pose aussi la question de leur implantation</i>	28
III. LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES FILLES : LA QUESTION DE LA MIXITÉ	30
A. LE CADRE MIXTE PRIVILÉGIÉ POUR LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES	30
1. <i>La mixité : un principe de la PJJ</i>	30
2. <i>Les difficultés de la prise en charge des jeunes filles</i>	31
3. <i>Les enjeux nouveaux de la délinquance des jeunes filles</i>	32
B. VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PROBLÉMATIQUE DES JEUNES FILLES AU SEIN DE LA PJJ ?	35
1. <i>Les efforts de la PJJ pour adapter ses moyens à la prise en charge des jeunes filles</i>	35
2. <i>Envisager la création de structures non mixtes ?</i>	36
3. <i>Adapter les structures et former les personnels à une meilleure prise en compte des jeunes filles sur le terrain</i>	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS	39

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le mardi 28 novembre 2017, la commission des lois, réunie le mercredi 29 novembre 2017, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Josiane Costes**, **les crédits alloués par le projet de loi de finances pour 2018 au programme « Protection judiciaire de la jeunesse », au sein de la mission « Justice »**¹.

La rapporteure a tout d'abord salué l'augmentation des crédits alloués en 2018 à la protection judiciaire de la jeunesse, dans le prolongement du redressement budgétaire initié en 2012, avec des crédits de paiement de 857 millions d'euros, en hausse de 3,4 %, et des autorisations d'engagement de 875 millions d'euros, en hausse de 3,8 %. Le plafond d'emplois est quant à lui complété de 16 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires, pour atteindre 9 108 ETPT.

La rapporteure a relevé que cette hausse bénéficierait de manière insuffisante à la gestion du patrimoine de la PJJ. Elle a regretté que ce poste budgétaire ne constitue pas une priorité alors qu'il apparaît urgent d'enrayer la dégradation du parc immobilier, essentiel à la mission éducative confiée à la PJJ.

Elle a également évoqué les crédits alloués au secteur associatif habilité, qui sont en augmentation, pour la deuxième année consécutive, avec une hausse de 0,7 %. Elle a toutefois relevé que cette augmentation était très relative et résultait essentiellement de la progression de 1 % du glissement vieillesse technicité (GVT). Elle a donc regretté que l'évolution des crédits du secteur associatif habilité ne traduise pas une revalorisation de la place de ce secteur, pourtant essentiel à la diversification des mesures éducatives, dans la prise en charge des mineurs sous main de justice.

La rapporteure a observé que la création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), annoncée le 31 octobre 2017 par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, ne faisait l'objet d'aucune ouverture de crédits dans la loi de finances pour 2018. Après avoir rappelé le besoin de nouvelles places malgré le coût élevé du dispositif, elle a souligné la nécessité de ne pas sacrifier la diversité des prises en charge des mineurs délinquants à la mise en place de ces centres éducatifs fermés.

¹ Les comptes rendus de ces réunions sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/lois.html>

Enfin, après avoir fait état de la hausse de la délinquance des jeunes filles au cours des dernières années, elle a souligné les difficultés rencontrées, dans la prise en charge de ce public très minoritaire, par la PJJ. Elle a donc appelé à une meilleure prise en compte de cette question, en particulier par l'adaptation des infrastructures et un effort de formation des personnels.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » de la mission « *Justice* » inscrits au projet de loi de finances pour 2018

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2018 déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale prévoyait d'allouer à la mission « *Justice* » 8,739 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,9 % par rapport à 2017 à périmètre constant, et 9,028 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une diminution de 15,3 %.

Cette évolution bénéficiait au programme 182 « *Protection judiciaire de la jeunesse* » (PJJ), qui devait connaître une nouvelle hausse en 2018, dans le prolongement du redressement budgétaire engagé depuis 2012. Étaient ainsi initialement prévus 857 millions d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 3,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, et 875 millions d'euros en autorisations d'engagement, soit une hausse de 3,8 %. En première lecture, l'Assemblée nationale a toutefois procédé, sur amendement du Gouvernement, à une réduction des crédits du programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » d'un montant de 3,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le plafond d'autorisations d'emplois, que l'Assemblée nationale n'a pas modifié, connaît une hausse modérée en comparaison des années précédentes, avec 16 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires, pour un total de 9 108 ETPT en 2018.

Les crédits alloués au secteur associatif habilité (SAH) poursuivent leur croissance, entamée en 2017, avec une augmentation de 1,7 million d'euros. Cette tendance reflète la volonté de restaurer la place du secteur associatif habilité dans la prise en charge des mineurs. Cependant, ces crédits apparaissent encore insuffisants pour permettre une réelle revalorisation de son action.

La création de 20 nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), annoncée par Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, le 31 octobre 2017, ne fait pas l'objet d'ouvertures de crédits dans le projet de loi de finances pour 2018 car elle débutera en 2019. Dans cette perspective, votre rapporteure pour avis a souhaité établir un premier bilan des CEF, quinze ans après sa création, et appelle à une évaluation plus fine de ce mode de placement alternatif à la détention.

Elle a également souhaité porter une attention toute particulière à la prise en charge des jeunes filles par la PJJ. Les problématiques spécifiques à ce public minoritaire nécessitent le développement de la formation des personnels ainsi qu'une adaptation des structures.

I. LES MOYENS DE LA PJJ : UN BUDGET DE TRANSITION

Le programme 182 « *Protection judiciaire de la jeunesse* » bénéficie en 2018 de la nouvelle réévaluation du budget de la mission « *Justice* », dans la continuité du précédent quinquennat. La croissance des crédits bénéficie cependant de manière insuffisante à certaines dépenses essentielles au bon fonctionnement de la PJJ.

A. UN BUDGET ET DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION, DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

1. Des crédits qui ont retrouvé et dépassé leur niveau d'avant 2007

La PJJ a connu un double bouleversement à partir de 2008.

La **prise en charge des mineurs en danger** a été **exclusivement confiée aux conseils départementaux**, tandis que la PJJ s'est recentrée sur celle des mineurs délinquants. Cette évolution a conduit à une diminution de 32 % du nombre de mineurs en danger et de 88 % du nombre de jeunes majeurs pris en charge par la PJJ entre 2007 et 2011.

Parallèlement, la PJJ a connu une profonde **réorganisation** :

- **9 directions interrégionales (DIR)** ont été substituées aux 15 directions régionales précédentes, à compter du 1^{er} janvier 2009, en cohérence avec la carte de l'administration pénitentiaire. Identifiées comme le niveau pertinent de pilotage des missions à l'échelon déconcentré, les DIR sont désormais chargées de la mise en œuvre des politiques définies par l'administration centrale de la PJJ au niveau de leur territoire de compétence. Elles assurent la coordination des différents acteurs de la PJJ ainsi que la gestion des moyens budgétaires et humains ;

- **54 directions territoriales (DT)** ont été substituées aux directions départementales à compter de 2012. Ces directions territoriales, placées directement sous la responsabilité du directeur interrégional, sont chargées de mettre en œuvre la politique de prise en charge de la jeunesse délinquante ou en danger et du contrôle de l'activité des services de leur ressort géographique.

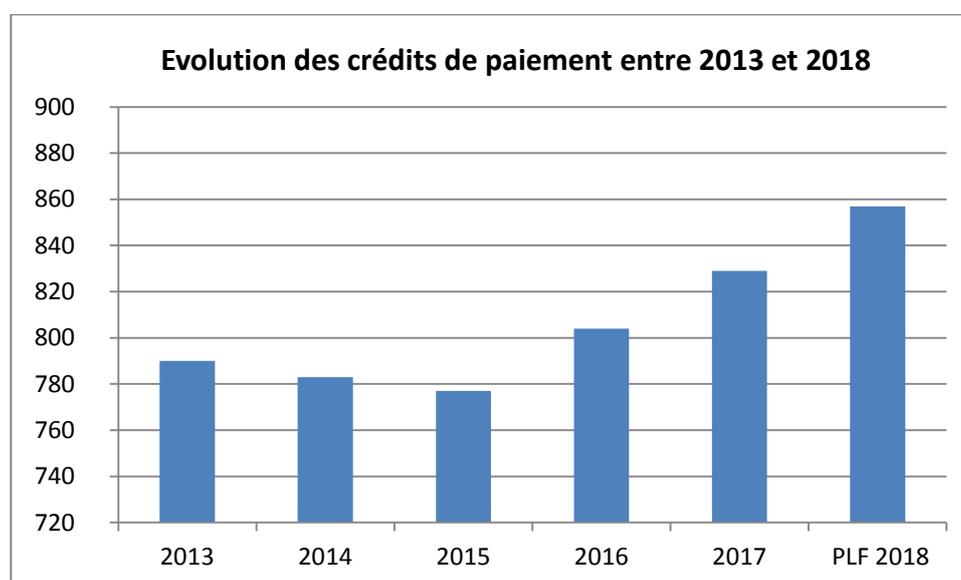
Ces évolutions ont justifié une forte baisse des crédits de paiement alloués à la PJJ au cours de cette période. Ainsi, les crédits de paiement du programme 182 ont été réduits de 804 millions d'euros à 758 millions d'euros, soit une baisse de plus de 6 %, entre 2008 et 2011.

Entre 2011 et 2017, les crédits du programme 182 ont connu une dynamique inverse malgré un contexte général de restriction budgétaire. Le budget de la PJJ a augmenté, en cumulé, de plus de 9 % sur la période, atteignant un montant de 834 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2017.

2. Une tendance à la hausse qui se poursuit en 2018

Les crédits alloués au programme 182 poursuivent la tendance haussière des dernières années.

Dans le projet de loi de finances initial pour 2018, ils augmentaient de 3,8 % en autorisations d'engagement (AE) et de 3,4 % en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, pour s'établir respectivement à 875 millions d'euros et 857 millions d'euros.



Cet accroissement s'expliquait essentiellement par la hausse des crédits du titre 2, relatifs aux dépenses de personnel, qui s'élevaient à 522 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+4,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2017). Ces moyens supplémentaires étaient en particulier destinés à financer la création de 40 emplois d'éducateurs en milieu ouvert (voir *infra*).

Hors dépenses de personnel, les crédits du programme 182 s'établissaient à 353 millions d'euros en AE et 335 millions d'euros en CP. L'augmentation des crédits hors titre 2 était donc plus modérée (+1,95 % par rapport à la loi de finances pour 2017). Les crédits des titres 3 (dépenses de fonctionnement), 5 (dépenses d'investissement) et 6 (dépenses d'intervention) connaissaient ainsi une relative stabilité, après plusieurs années d'augmentation.

Crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » (en euros)

Titre et catégorie	Autorisation d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2017	Demandées pour 2018	Évolution 2017/2018	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017/2018
Titre 2 – Dépenses de personnel	500 076 262	522 175 546	4,4 %	500 076 262	522 175 546	4,4 %
Autres dépenses	342 997 475	353 187 828	3,0 %	328 663 483	335 073 104	1,95 %
<i>dont titre 3 – Dépenses de fonctionnement</i>	89 169 866	93 549 388	4,9 %	78 319 866	81 103 487	3,6 %
<i>dont titre 5 – Dépenses d'investissement</i>	18 114 393	20 749 224	14,5 %	14 630 401	15 080 401	3,1 %
<i>dont titre 6 – Dépenses d'intervention</i>	235 713 216	238 889 216	1,3 %	235 713 216	238 889 216	1,3 %
Total	843 073 737	875 363 374	3,8 %	828 739 745	857 248 650	3,4 %

Source : projet annuel de performances pour 2018

S'agissant de la répartition des crédits de paiement par action¹, la hausse du budget en volume se répercutait essentiellement sur l'action relative à la mise en œuvre des décisions judiciaires (hausse de 17,7 millions d'euros par rapport à la LFI pour 2017, soit 2,5 % de croissance). Cette action regroupe les crédits nécessaires aux mesures de prise en charge des mineurs délinquants et aux mesures d'investigation.

Les crédits affectés au soutien et à la formation initiale et continue connaissaient des croissances plus importantes en valeur relative par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017 :

- **l'action « Soutien »**, qui regroupe les crédits nécessaires à la fonction support de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination avec les partenaires voyait ses crédits croître de 2,9 % ;

¹ Le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » se décompose en trois actions : 01/ Mise en œuvre des décisions judiciaires ; 03/ Soutien, 04/ Formation.

- l'action « **Formation** », qui concerne la formation assurée par l'École nationale de la PJJ (ENPJJ) et les onze pôles territoriaux de formation (PTF) connaissait une croissance de 5,1 %.

**Évolution de la répartition des crédits de paiement par action
entre 2017 et 2018 (en euros)**

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Évolution 2017- 2018
Mise en œuvre des décisions judiciaires <i>(Action 01)</i>	705 969 697	723 737 981	+ 2,5 %
Soutien <i>(Action 03)</i>	95 125 840	97 931 806	+ 2,9 %
Formation <i>(Action 04)</i>	33 844 208	35 578 863	+ 5,1 %
Total	834 939 745	857 248 650	+ 2,6 %

Source : commission des lois du Sénat à partir du projet annuel de performance

En première lecture, l'Assemblée nationale a toutefois procédé, sur amendement du Gouvernement, à une **réduction des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse »** d'un montant de **3,1 millions d'euros**. Cette réduction s'impute, à hauteur de 2 millions d'euros, sur les crédits du titre 2 en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Le détail par action de cette réduction n'était pas connu au moment de la publication de ce rapport.

3. Un renforcement limité des effectifs

Le recentrage de la PJJ sur la prise en charge des mineurs délinquants et sa réorganisation territoriale ont entraîné une réduction importante des emplois qui lui étaient affectés. Entre 2008 et 2012, le plafond d'autorisations d'emplois de la PJJ a ainsi connu une baisse totale de 632 ETPT.

La tendance s'est inversée à compter de 2012, avec la création de 38 ETPT. En 2013, 17 emplois ont été créés au titre de la réduction des délais de prise en charge dans le milieu ouvert, de l'accompagnement pédopsychiatrique au sein des centres éducatifs fermés (CEF) et de la diversification des prises en charge. En 2014, 100 emplois ont été créés pour le renforcement des CEF et des actions menées pour la santé des mineurs.

Au cours des trois dernières années, les créations d'emplois ont été essentiellement affectées aux plans de lutte contre le terrorisme. L'évolution des effectifs en 2015 et 2016 est liée aux créations d'emplois

prévues dans les plans de lutte anti-terrorisme (PLAT 1 et 2). En 2015, 223 emplois ont été créés (60 pour le renforcement des CEF et du milieu ouvert et 163 au titre du premier plan de lutte contre le terrorisme – PLAT 1). En 2016, 138 emplois ont été créés, dont 6 dans le cadre du PLAT 1 et 75 dans celui du PLAT 2.

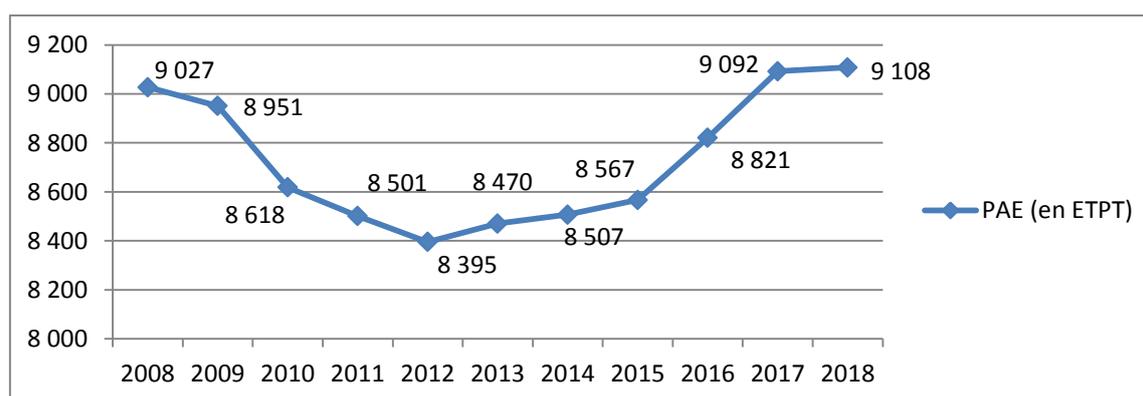
La LFI pour 2017 prévoyait, enfin, la création de 165 emplois, dont 145 au titre du plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme (PART) – 30 psychologues et 115 éducateurs – et 20 au titre du renforcement du milieu ouvert.

Pour l'année 2018, les dépenses de personnel devaient s'élever, selon le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, à 522 millions d'euros, en augmentation de plus de 22 millions d'euros (soit une hausse de 4,4%) par rapport à ceux votés en loi de finances pour 2017.

Cette évolution était destinée à permettre **la création de 40 emplois d'éducateurs** en milieu ouvert et à financer diverses mesures catégorielles, en particulier l'adhésion des corps d'éducateurs et de chefs de service éducatif aux dispositions statutaires communes des corps de catégorie 1 de la fonction publique d'État à caractère socio-éducatif.

Au total, le plafond d'autorisations d'emplois pour le programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » **en 2018 s'élève à 9 108 ETPT, soit 16 ETPT de plus qu'en 2017.**

Évolution du plafond d'autorisations d'emplois entre 2008 et 2017



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Le nombre des créations d'emplois prévu, avant la réduction de crédits votée par l'Assemblée nationale, était donc déjà bien moins important qu'en 2017, année au cours de laquelle 165 emplois ont été créés. Votre rapporteure est cependant consciente du caractère exceptionnel des hausses observées au cours des années précédentes, en lien avec les programmes de lutte contre la radicalisation.

Par ailleurs, la création, au 1^{er} janvier 2017, de l'inspection générale de la justice, regroupant l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection des services pénitentiaires et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse ainsi que la réforme récente du secrétariat général du ministère de la justice ont entraîné des suppressions d'emplois de catégorie A, auparavant affectés à la DPJJ. 6 emplois ont ainsi été transférés de l'administration centrale de la PJJ vers le programme 310 « *Conduite et pilotage de la politique de la justice* ». **Ce déficit de cadres pourrait s'avérer dommageable au bon fonctionnement de la direction.**

Enfin, comme l'avait déjà relevé notre collègue Cécile Cukierman dans son avis budgétaire portant sur le projet de loi de finances pour 2017, les effectifs réels de la PJJ sont inférieurs, depuis 2009, au plafond d'emplois autorisés. Ce sous-emploi s'est nettement dégradé depuis 2015, jusqu'à atteindre un taux d'utilisation des ETPT de 95,6 % en 2017. Une telle évolution met en péril le bon fonctionnement des services de la PJJ et appelle une réévaluation des crédits affectés au titre 2.

Évolution du plafond d'emplois autorisés et réalisés entre 2011 et 2017

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Plafonds autorisés (en ETPT)	8 501	8 395	8 470	8 507	8 567	8821	9092
Réalisé (en ETPT)	8 361	8 187	8 183	8 312	8 480	8 480	8 695
Taux d'utilisation	98,4 %	97,5 %	96,6 %	97,7 %	98,9 %	96,1 %	95,6 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

À cet égard, l'adoption à l'Assemblée nationale de l'amendement n°II-18, présenté par le Gouvernement, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2018, ne va pas dans le bon sens. En effet, il procède à la suppression de 2 057 000 euros de crédits de titre 2 en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* ».

B. DES MOYENS INSUFFISAMMENT CIBLÉS SUR CERTAINS BESOINS ESSENTIELS

1. La nécessaire remise à niveau du parc immobilier

La mission de la PJJ requiert des moyens immobiliers importants et de natures très variées : immeubles de bureau pour les directions déconcentrées, ateliers et salles de classe pour les activités de jour et

d'insertion, locaux des établissements de placement. Les moyens consacrés à l'immobilier sont répartis en deux catégories de dépenses selon que le patrimoine immobilier utilisé par la PJJ appartient ou non à l'État.

Le tableau ci-après présente l'évolution des moyens alloués aux dépenses du propriétaire et aux dépenses de l'occupant entre 2017 et 2018 :

<i>en millions d'euros</i>	LFI 2017		PLF 2018		Variation 2017-2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Immobilier - Dépenses du propriétaire	14,11	10,63	16,75	11,08	18,7%	4,2%
Immobilier - Dépenses de l'occupant	43,85	34,92	50,87	37,13	16%	6,3%

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses au questionnaire budgétaire

Pour les opérations immobilières se rattachant au patrimoine immobilier dont la PJJ est propriétaire, on constate une relative stabilité entre les crédits de paiement ouverts par la LFI 2017 et le PLF 2018, mis à part les crédits nécessaires pour adapter les unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) à la diversification des prises en charge.

14,3 millions d'euros d'AE seront consacrés en 2018 au lancement et à la programmation de nouveaux projets de rénovation et de réhabilitation, en particulier d'établissements de placement. Cependant, l'essentiel des CP (8,6 millions d'euros) sera consacré à la poursuite d'opérations initiées les années précédentes à Valence, Évreux, Niort et Béthune.

En ce qui concerne les dépenses au titre de locaux que la PJJ occupe sans en être propriétaire, le PLF 2018 intègre les coûts relatifs aux augmentations de surfaces dues aux renforts d'effectifs ainsi que les besoins récurrents pour l'entretien courant.

Le parc immobilier de la PJJ est très hétéroclite. Il présente la particularité de subir des dégradations volontaires nécessitant des réparations rapides et onéreuses. Un montant de 6 millions d'euros est donc mobilisé en 2018 pour donner de la réactivité face aux dégradations mais aussi pour programmer un entretien préventif des bâtiments. Si ce montant affiche la volonté de la PJJ d'enrayer la détérioration de ses locaux, il n'apparaît pas suffisant pour répondre aux besoins d'un parc immobilier dispersé et dégradé.

Les représentants syndicaux entendus par votre rapporteure ont insisté sur la nécessité d'une revalorisation sensible des moyens affectés à l'immobilier. Ils ont rappelé l'importance de disposer d'équipements adaptés aux missions confiées, singulièrement la mission éducative de la PJJ. Ils ont en outre souligné que la vétusté des locaux avait pour effet de rendre

le recrutement mais surtout la fidélisation du personnel plus difficile, en particulier dans le secteur public.

Ainsi, l'effort consenti en fonctionnement et en investissement, s'il permettra de rénover certaines unités, ne semble pas à la hauteur des besoins. Comme l'a souligné la directrice de la PJJ lors de son audition, l'état de l'immobilier est très souvent corrélé au bon fonctionnement des unités éducatives qu'il accueille et doit donc faire l'objet d'une attention particulière.

Votre rapporteure salue malgré tout la croissance des crédits alloués à la politique immobilière de la PJJ en 2018. Elle note que celle-ci n'apparaît pas encore suffisante pour maintenir le patrimoine de la PJJ à niveau. L'optimisation de ce patrimoine, par l'aliénation des biens immobiliers qui ne lui sont plus nécessaires (15 % du parc immobilier remis à France Domaine entre 2009 et 2013), n'a pas entraîné une hausse conséquente des moyens alloués au patrimoine conservé. Cet effort d'adaptation des locaux pourrait être prolongé, afin de mieux concentrer les moyens et de se séparer des bâtiments inadaptés.

2. Une légère amélioration des relations financières avec le SAH

Partenaire historique de la PJJ, le secteur associatif habilité (SAH) a connu, à compter de 2008, une diminution importante de sa dotation budgétaire. Celle-ci est passée de 307 millions d'euros en 2008 à 223,9 millions d'euros en 2016. Cette évolution s'explique en partie par le recentrage des activités de la PJJ sur le secteur pénal, les services du SAH assurant auparavant plus de la moitié des mesures civiles confiées à la PJJ. La poursuite de cette tendance a eu pour effet, ainsi que le relevait notre collègue Cécile Cukierman dans son avis budgétaire portant sur le projet de loi de finances pour 2017, d'appauvrir le panel de mesures offertes aux magistrats.

Il convient donc de saluer le redressement, pour la deuxième année consécutive, des crédits alloués au SAH. **L'enveloppe consacrée au SAH est ainsi de 230,94 millions d'euros, contre 229,24 millions en 2017, soit une hausse de 0,7 %.**

Crédits affectés au secteur associatif habilité de 2012 à 2014

En millions d'euros

CP	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	PLF 2018
LFI	307	277,4	261	240	242,0	249,8	234,3	225,4	223,9	229,2	230,9

Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses au questionnaire budgétaire

Cependant, cette hausse apparaît limitée et n’apportera pas de marge de manœuvre substantielle s’agissant de l’accompagnement et de la prise en charge des mineurs sous mandat judiciaire. Elle aura, en effet, principalement pour objet d’intégrer des dépenses liées aux personnels et notamment la progression de 1 % du glissement vieillesse technicité (GVT) ainsi que l’inflation, à hauteur de 1 %.

Si ces crédits devraient permettre de maintenir l’activité des structures à un niveau comparable à celui des années précédentes, ils ne tiennent pas suffisamment compte des difficultés rencontrées par le secteur associatif habilité dans la réalisation de ses missions. D’autant que l’évaluation des besoins est complexe, dans la mesure où les magistrats prennent leurs décisions indépendamment des considérations budgétaires, ce qui peut induire des écarts importants entre la prévision d’activité (déterminée par l’enveloppe disponible) et sa réalité en fin d’année.

En outre, parmi les 16,8 millions d’euros de crédits de paiement annulés en 2017¹ sur le programme 182 « *Protection judiciaires de la jeunesse* », 10 millions relevaient du secteur associatif habilité conjoint (financé par l’État par les conseils départementaux). Ces éléments risquent de nuire à la relation partenariale avec le SAH, laquelle nécessiterait un dialogue renouvelé et des moyens substantiellement réévalués.

Votre rapporteure appelle donc à une hausse des moyens affectés au SAH, afin de poursuivre sur la voie de l’individualisation et de la diversification de la prise en charge des mineurs délinquants.

Le 30 janvier 2015, une charte d’engagements réciproques signée entre la DPJJ et les fédérations associatives (UNIOPSS, FN3S, CNAPE et Citoyens & justice) a formalisé les principes et valeurs fondamentaux structurant les relations entre le secteur public et le secteur associatif habilité. **Une évaluation de l’impact de sa mise en œuvre est prévue en 2018.** Il conviendra en particulier de s’assurer de la qualité de la concertation entre les fédérations associatives et la DPJJ, au travers du cadre dessiné par la charte d’engagements réciproques.

3. Un budget de transition avant des évolutions plus ambitieuses

Après deux quinquennats marqués par des orientations opposées tant sur le plan budgétaire que sur celui de l’évolution des missions confiées, se pose la question de la direction à donner à la PJJ. Les choix budgétaires à venir devront répondre à ces interrogations. La loi de programmation quinquennale de la justice, annoncée pour 2018, sera l’occasion de tracer cette direction. Il est d’ores et déjà possible d’en deviner certains contours.

¹ Par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

En effet, conformément à une promesse de campagne du Président de la République, M. Emmanuel Macron, la création de nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) a été annoncée (voir *infra*). Au nombre de vingt, ils relèveront pour cinq d'entre eux du secteur public et pour les quinze autres du secteur associatif. Lors de son audition par votre rapporteure, la directrice de la PJJ a confirmé que les premiers crédits seraient inscrits au budget pour 2019. La création de ces 20 nouveaux CEF sera échelonnée jusqu'en 2022.

Dans le même temps, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, a fait de la « *diversification des modes de prise en charge des mineurs délinquants* » l'axe principal de la politique qu'elle souhaite inscrire dans la loi de programmation pour la justice.

Votre rapporteure sera donc attentive aux traductions budgétaires de ce double objectif, dont la mise en œuvre concomitante ne lui semble pas assurée.

L'année 2018 constitue donc une année de transition. Les années à venir devront marquer une hausse des moyens et des effectifs, en lien avec la création des nouveaux CEF et la volonté de diversifier l'offre. Votre rapporteure a souhaité anticiper ces évolutions en évaluant les enjeux de la création des nouveaux CEF.

II. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS : UN DISPOSITIF À DÉVELOPPER SANS LE SUBSTITUER AUX AUTRES MODES DE PRISE EN CHARGE

Quinze ans après la création des premiers centres éducatifs fermés, destinés à offrir une alternative à l'incarcération des mineurs délinquants, et alors que le Gouvernement a annoncé la création de vingt nouveaux centres au cours des cinq prochaines années, une évaluation de leur fonctionnement s'avère nécessaire.

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION PLUS FINE DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS

1. Une alternative à la prison

Les centres éducatifs fermés (CEF) ont été institués par la loi du 9 septembre 2002¹ afin d'offrir aux magistrats une alternative à l'incarcération des mineurs âgés de treize à dix-huit ans, multirécidivistes ou multiréitérants, ne respectant pas les conditions d'un placement traditionnel et mettant en échec les différentes interventions éducatives.

¹ Loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la justice.

Les CEF prennent la forme de petites structures pouvant accueillir jusqu'à 12 jeunes, placés chacun pour une période de six mois, renouvelable une fois. La prise en charge des mineurs placés est assurée 24 heures sur 24 et tout au long de l'année, par 26,5 équivalents temps plein.

Le placement est imposé dans le cadre d'une décision de contrôle judiciaire, de sursis avec mise à l'épreuve, de libération conditionnelle ou de placement extérieur. Les centres permettent, au moyen d'un cadre fermé et contenant, d'assurer la prise en charge intensive des jeunes par une équipe pluridisciplinaire. Ainsi, un suivi éducatif et pédagogique renforcé est assuré, orienté vers un objectif de réinsertion sociale et professionnelle.

Les CEF ne sont pas des lieux de détention mais des lieux de résidence. Le caractère fermé résulte de l'obligation faite au jeune d'y résider, sous la surveillance permanente des adultes, et de respecter les conditions du placement. Le dispositif est suffisamment contraignant pour relever du champ de compétence du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

On compte actuellement 52 CEF (35 relèvent du secteur associatif habilité et 17 du secteur public). Ils ont accueilli, en 2016, 1 546 mineurs. Un de ces centres est habilité exclusivement pour la prise en charge des jeunes filles (voir *infra*).

Si la durée du placement est déterminée par le magistrat, le contenu de la prise en charge est construit sur un module de 6 mois. Dans les faits, les séjours sont généralement écourtés à cause d'incidents, de la condamnation à une peine de prison ferme dans le cadre d'une autre affaire ou encore du passage du jeune à sa majorité. En 2016, la durée moyenne de placement en CEF a été de 3,9 mois. L'évolution de cette durée moyenne peut constituer un indicateur intéressant des difficultés rencontrées par les CEF mais elle ne donne pas d'indication sur le taux de réitération à l'issue d'un placement (voir *infra*).

2. Le dispositif de prise en charge le plus onéreux de la PJJ

La part des crédits consacrée par la PJJ aux centres éducatifs fermés (CEF) n'a cessé d'augmenter, passant de 49 millions d'euros en 2007 (soit 6 % du budget global de la PJJ) à 101,1 millions d'euros en 2018 (soit 11,7 % du budget global). Les crédits sont répartis entre les CEF relevant du secteur associatif habilité (71,34 millions d'euros) et ceux relevant du secteur public (29,7 millions d'euros).

Mode de financement des CEF

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les CEF sont financés par une dotation globale de financement. Le budget déterminé en début d'année est donc financé indépendamment du niveau d'activité. Un système d'indicateurs, défini par arrêté ministériel, permet d'objectiver la modulation de la dotation d'une année sur l'autre. La dotation globale de financement garantit aux associations un financement régulier, grâce au versement par douzièmes, et prévisible sur l'année dans la mesure où elle n'est pas dépendante du niveau de l'activité réalisée. Elle facilite la gestion de trésorerie des établissements en mettant fin à la variation des versements en fonction de l'activité.

Le décret qui l'a instituée prévoit la possibilité d'étendre ce mode de financement à d'autres dispositifs que les CEF à partir de 2014, en fonction du retour d'expérience. De fait, une réflexion est actuellement en cours pour l'étendre aux services d'investigation éducative (SIE). Un groupe de travail destiné à aborder les aspects de la tarification de la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) a été mis en place avec les fédérations représentatives du secteur au cours du dernier trimestre 2016.

En raison du fort taux d'encadrement, **le coût d'un placement en CEF est le plus élevé parmi les différents modes de placement des mineurs**. En outre, le coût de journée moyen a fortement augmenté au cours des dernières années, du fait en particulier de la réévaluation des moyens humains et de l'augmentation des coûts dans le secteur public. Les prévisions pour 2018 concernant les **coûts de journée par mineur** sont de **690 euros** tous opérateurs confondus (SP/SAH), contre 635 euros prévus par le projet annuel de performance (PAP) pour 2017.

Évolution du coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF) entre 2016 et 2018 (en euros)

	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2017 Prévision actualisée	2018 Prévision
Prix d'une journée de placement en CEF (secteurs public et associatif habilité)	659	635	664	690

Source : projet annuel de performance – mission « Justice »

La comparaison entre les coûts de journée du secteur public et du secteur associatif habilité fait apparaître d'importants écarts qui doivent être interprétés avec prudence, étant donné que les périmètres et caractéristiques de ces deux secteurs, ne sont pas totalement comparables :

- les coûts du SAH comprennent la totalité des frais liés au fonctionnement de la structure au quotidien, mais aussi l'essentiel de la charge de soutien (frais de siège, gestion des ressources humaines et comptables, formation continue, investissements immobiliers, etc.) ;

- les coûts du secteur public intègrent également les coûts indirects tels que les fonctions support, les loyers, les travaux immobiliers ou la formation.

Le secteur public doit en outre supporter le coût des arrêts maladie, pris en charge par l'assurance maladie pour les établissements habilités. Il apparaît malgré tout que **le coût de journée dans le secteur public est beaucoup plus dynamique que dans le secteur associatif habilité (+ 14,3 % de croissance entre 2010 et 2016 contre + 2,8 %).**

**Évolution du prix de journée des CEF entre 2010 et 2016
dans le secteur public (SP) et dans le secteur associatif habilité (SAH)
(en euros)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010-2016
Centre éducatif fermé SP	659	663	732	721	781	721	753	+ 14,3 %
Centre éducatif fermé SAH	603	598	557	564	613	620	620	+ 2,8 %

Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses au questionnaire budgétaire

La hausse du coût des CEF est en partie due à une réévaluation des effectifs à compter du 1^{er} janvier 2015, les équipes étant constituées de 25 ETP (effectif cible), contre 24 auparavant. Elles sont également renforcées par 1,5 ETPT de professionnels de santé, hors psychologue, soit un effectif global de 26,5 ETPT, sans compter l'enseignant de l'éducation nationale.

3. Des besoins importants qui justifient l'ouverture de nouveaux CEF

Le taux d'occupation en journées réalisées constitue un indicateur important de l'activité des CEF. Il traduit le taux de présence des jeunes dans les établissements, au regard des capacités théoriques. Pour 2018, les programmes annuels de performance établissent une prévision de 75 % d'occupation, inférieure à celle prévue pour 2017.

**Évolution du taux d'occupation des CEF
entre 2016 et 2018
(en %)**

	2016 Réalisation	2017 Prévision PAP 2017	2018 Prévision	2020 Cible
Taux d'occupation des CEF	73	78	75	85

Source : projet annuel de performance – mission « Justice »

Pour 2020, la cible du taux d'occupation est fixée à 85 %. Cet objectif de taux d'occupation apparaît relativement faible et peut paraître contradictoire avec la politique d'ouverture de nouveaux centres. Cependant, le taux d'occupation n'a pas vocation à atteindre 100 % dans ces établissements en raison des contraintes inhérentes à l'accueil d'un public particulièrement difficile, notamment le renouvellement des placements dont la durée est limitée, les fugues, les incarcérations ou encore les hospitalisations.

Le manque de place et la nécessité de l'ouverture de nouveaux CEF apparaissent indéniables étant donné la hausse du nombre de mineurs incarcérés et la nécessité d'une offre plus large sur le territoire. On observe une forte hausse du nombre de mineurs détenus (+19,7 % entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2017), sous l'effet de l'incarcération de nombreux mineurs non accompagnés et de la problématique nouvelle de la radicalisation. Cette situation appelle au développement des alternatives à l'incarcération afin d'offrir la possibilité pour les magistrats d'un placement en CEF, plus favorable à la réinsertion et au développement des jeunes.

**Nombre de mineurs détenus
au 1^{er} janvier et au 1^{er} juillet de 2013 à 2017**

Champ : France entière

Date	Établissements pour mineurs			Quartiers mineurs ¹			Ensemble des mineurs détenus
	Prévenus	Condamnés	Ensemble des mineurs détenus en EPM	Prévenus	Condamnés	Ensemble des mineurs détenus en QM	
01/01/2013	181	80	261	258	205	463	714
01/07/2013	209	74	283	300	216	516	799
01/01/2014	170	89	259	285	287	472	731
01/07/2014	187	91	278	316	200	516	796
01/01/2015	200	82	252	279	173	452	704
01/07/2015	182	76	258	350	169	519	777
01/01/2016	177	72	249	317	142	459	708
01/07/2016	177	78	255	368	132	500	755
01/01/2017	220	48	268	354	136	490	758
01/07/2017	223	64	287	406	169	575	862

*Source : Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues –
Direction de l'administration pénitentiaire*

¹ Quartiers réservés aux mineurs au sein des maisons d'arrêt.

4. Un développement des CEF sans évaluation préalable suffisante des besoins et des coûts

Le dispositif des CEF ont été évalués à plusieurs reprises au cours des dernières années.

En 2011, ils ont ainsi fait l'objet d'un rapport de notre ancien collègue Jean-Claude Peyronnet et notre collègue François Pillet, au nom de votre commission¹.

Deux autres évaluations ont été menées depuis : une première mission, menée conjointement par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse², puis un rapport de suivi, publié en juillet 2015.

Ces évaluations ont donné lieu à un ensemble de recommandations, parmi lesquelles l'ouverture de nouveaux CEF. Les principales préconisations ont, en particulier, été reprises dans une circulaire de mai 2013 afin de renforcer la gouvernance des CEF et de prévenir les cas de récurrence consécutifs à un placement dans ce type de centre.

Ces rapports affirmaient que le dispositif des CEF méritait d'être conservé et étendu, car il est fortement sollicité par les juges des enfants et, dans certaines régions, proche de la saturation. En outre, il constitue une alternative efficace à la prison, contribuant ainsi à la diminution du nombre de mineurs détenus.

Ils soulignaient néanmoins la nécessité de mieux évaluer le dispositif et en particulier son impact sur le taux de réitération. De prime abord, les informations disponibles mettent en évidence l'existence d'une corrélation inverse entre le taux de réitération et la durée du placement. En effet, les mineurs restés plus de 170 jours (cinq mois et demi) en CEF réitérent significativement moins que les autres. Toutefois, seul un tiers des mineurs placés en CEF reste plus de six mois. En 2016, la durée moyenne de placement en CEF était de 3,9 mois, 49 % des placements ayant duré entre 3 et 6 mois, 24 % entre 1 et 3 mois et 17 % moins de 1 mois³. Ainsi les rares évaluations ne permettent pas une appréhension fine du dispositif. Il convient, à ce titre, de relever que le projet annuel de performance pour 2018 n'est ni en mesure de communiquer la prévision du taux de réitération pour 2018 ni de fixer une cible pour 2020.

¹ Enfermer et éduquer : quel bilan pour les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? *Rapport d'information n° 759 (2010-2011)*. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-759-notice.html>

² *Mission sur l'évaluation des centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants.*

³ *Données obtenues en réponse au questionnaire budgétaire.*

Ainsi, comme le soulignait le rapport de la Cour des comptes demandé par la commission des finances du Sénat et publié en janvier 2015¹, et comme l'ont souligné les représentants des syndicats du personnel de la PJJ entendus par votre rapporteure, il apparaît très complexe de disposer d'un suivi fin des mesures de placement en CEF.

Pour y remédier, la DPJJ envisage d'effectuer une étude de cohorte des mineurs délinquants pris en charge par les établissements et services de son ressort. Le principe d'une telle étude est de suivre dans le temps une population définie (la cohorte), et d'enregistrer les événements survenant dans cette population au cours de la durée de l'observation.

Traitement automatisé des données « Game 2010 »

L'arrêté du 20 mars 2012² crée le logiciel « Game 2010 » qui permet le recueil des décisions de justice civiles et pénales applicables aux mineurs confiés au secteur public.

Le déploiement de ce logiciel avait pour objectif d'améliorer la mise en œuvre et le suivi des mesures et sanctions éducatives, de faciliter l'adaptation de la prise en charge à chaque personne suivie et d'exploiter certaines données à des fins statistiques.

Le rapport d'information de notre collègue Antoine Lefèvre (cité précédemment) dénonçait l'absence de fiabilité et d'exhaustivité des saisies dans « Game 2010 », et concluait que « cet indicateur de performance, n'apparaît donc pas significatif ».

Une réforme du logiciel Game 2010 est en cours. Elle vise notamment à le doter d'un module d'évaluation par l'éducateur référent du comportement du mineur en début, en cours et en fin de séjour.

En outre, l'ajout d'informations telles que la nature de l'infraction commise fondant chaque mesure éducative et la possibilité de référencer chaque mesure à l'affaire concernée améliorera l'interprétation actuelle des motifs d'entrée et sortie à moyen et long termes des mineurs en services éducatifs.

Enfin, l'accès du futur logiciel sera ouvert aux services éducatifs des associations habilitées. Cela permettra de disposer du même degré de connaissance des mineurs confiés à chacun des deux opérateurs de la réponse pénale apportée par la justice des mineurs.

Cette refonte répond à l'insuffisance d'outils statistiques constatée par le rapport d'information de Jean-Claude Peyronnet et François Pillet (voir *supra*).

Votre rapporteure salue la réforme du logiciel « Game 2010 » ainsi que la mise en place d'une étude de cohorte. Au regard de l'importance, mais aussi du dynamisme du prix de journée dans le CEF (SAH et secteur public confondus) et dans la perspective de la création de vingt nouveaux centres, il apparaît indispensable de pouvoir mesurer l'efficacité de cette prise en charge.

¹ La protection judiciaire de la jeunesse : poursuivre la modernisation, *Rapport d'information n° 217 (2014-2015) de M. Antoine Lefèvre, fait au nom de la commission des finances. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2014/r14-217-notice.html>*

² Arrêté du 20 mars 2012 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « gestion de l'activité et des mesures éducatives 2010 ».

B. LES ENJEUX DE LA CRÉATION DE NOUVEAUX CEF

1. La diversification de l'offre : un défi à relever qui nécessite des moyens supplémentaires

Force est de constater que le développement des CEF s'est fait, en grande partie, au détriment des autres types de prise en charge.

Le tableau ci-après permet d'observer les dynamiques divergentes, entre 2007 et 2012, entre la hausse du nombre de places en CEF et la baisse réciproque du nombre de places en centre éducatif renforcé (CER) et en unité éducative d'hébergement collectif (UEHC).

Évolution du nombre de places disponibles
en UEHC, CER et CEF entre 2007 et 2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007-2012
UEHC	1094	1070	1029	977	905	885	-19 %-
CER	420	407	396	404	410	398	-5%
CEF	301	358	432	399	500	514	+71%
Total	1815	1835	1857	1780	1815	1797	-1%

Source : commission des lois sur la base des réponses au questionnaire budgétaire

Les CEF ont vocation à prendre en charge les adolescents les plus difficiles. Leur extension ne doit pas se faire au détriment des autres modes de prise en charge de la PJJ. Le renforcement des moyens des structures de milieu ouvert et des hébergements traditionnels doit constituer un objectif à conduire en parallèle.

La diversité des réponses existantes doit, en effet, permettre de prendre la décision la plus conforme aux besoins du mineur, en termes de prise en charge éducative, de taille de la structure, d'éloignement du lieu habituel de résidence et d'offre de formations.

Cette diversification de l'offre en matière pénale ne semble pourtant plus placée au cœur des choix budgétaires du programme 182. Alors que la note d'orientation du 30 septembre 2014¹ consacrait l'individualisation de la prise en charge, la cohérence et la continuité du parcours éducatif de l'adolescent comme axes clés de l'action de la PJJ, votre rapporteure s'interroge sur la baisse régulière et continue des crédits alloués à la catégorie des « autres hébergements ».

¹ Note adressée par la DPJJ aux directeurs interrégionaux de la PJJ et à la directrice générale de l'École de la PJJ.

Crédits « autres hébergements » du secteur associatif habilité

CP (en millions d'euros)	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Autres hébergements	48	46,7	41,5	38,6	38,2	38,6

Source : commission des lois du Sénat sur la base des réponses au questionnaire budgétaire

*somme de « l'hébergement 45¹ exclusif de l'État » et de « l'hébergement 45 conjoint »

La diminution des crédits alloués aux hébergements autres que les centres éducatifs (fermés ou renforcés) nuit à la mise en place d'une offre de prise en charge diversifiée, modulable et adaptée aux besoins singuliers de chaque mineur.

Cette évolution de l'allocation des moyens amène les CEF à devenir la solution de placement privilégiée, même lorsque le milieu ouvert pourrait être envisagé. Les services du milieu ouvert sont pourtant essentiels afin de structurer l'intervention éducative et d'assurer le suivi et l'organisation de la continuité du parcours éducatif. Cette cohérence doit être privilégiée afin de limiter les situations de « rupture », dans un objectif de prévention de la récidive ou de la réitération et plus largement de réinsertion sociale.

Il convient donc de garantir une diversité dans les réponses éducatives proposées. Votre rapporteure souhaite, en particulier, rappeler la place du dispositif des familles d'accueil et la nécessité de sa revalorisation.

Le dispositif des familles d'accueil

Le placement en famille d'accueil peut être décidé à tous les stades de la procédure et quel que soit l'âge du mineur. Il est effectué sur décision judiciaire, au titre de l'ordonnance du 2 février 1945.

Le placement en famille d'accueil correspond à plusieurs situations concrètes très différentes. Il peut tout d'abord s'adresser à des mineurs pour lesquels un éloignement du lieu habituel de résidence apparaît souhaitable mais dans un cadre ne comprenant pas les inconvénients de la vie en collectivité. Il peut ensuite être adapté, au cours d'une période d'hébergement collectif, pour accueillir le mineur en fin de semaine ou pour des vacances, voire même à la suite d'un incident survenu à l'intérieur de la structure d'hébergement collectif. Il peut enfin servir de transition entre un placement collectif en établissements de placement éducatif (EPE) ou en CEF et le retour du mineur dans sa famille ou son accès à l'autonomie.

L'ensemble des personnes entendues par votre rapporteure a salué le grand intérêt de ce type de placement pour les adolescents fragiles, mais également pour les adolescents les plus durs, qu'il est préférable d'isoler des autres mineurs pour éviter des effets d'entraînement néfastes.

¹ Établissements de placement éducatif (EPE) constitués d'unités éducatives d'hébergement collectif ou diversifié (UEHC, UEHD), hors centres éducatifs renforcés.

Les familles d'accueil sont considérées comme des bénévoles indemnisés. Le montant de l'indemnité forfaitaire journalière est de 36 euros depuis le 1^{er} janvier 2013 (31 euros précédemment). En 2016, 834 jeunes ont été confiés à des familles d'accueil, dont 94 % dans le seul secteur public (soit 780 jeunes en secteur public et 56 dans le secteur associatif habilité).

L'IGSJ soulignait dans son rapport d'octobre 2012, « *Mission d'étude sur l'hébergement familial des mineurs délinquants* », la pertinence du dispositif de placement familial à la PJJ et la grande qualité des relations entretenues entre ces bénévoles et les professionnels de la PJJ.

À la suite des recommandations contenues dans ce rapport, la DPJJ a souhaité consolider et développer cette modalité de prise en charge dans l'objectif d'augmenter le nombre de familles d'accueil sur le territoire et d'améliorer leur maillage territorial. Une cartographie des besoins a été réalisée et une campagne de communication, en vue du recrutement de familles d'accueil, a été lancée.

Cependant, les mesures prises apparaissent insuffisantes. La recherche de familles d'accueil s'avère difficile, en partie en raison des inquiétudes et réticences que peut susciter, pour une famille, l'accueil d'un mineur délinquant, mais aussi en raison d'un statut et d'un niveau d'indemnisation peu incitatifs.

Votre rapporteure pour avis salue les 0,5 million d'euros de crédits supplémentaires prévus en 2018 pour développer le recours aux familles d'accueil. Pour autant, seule une évolution sensible de la rémunération des familles et une réflexion sur leur statut permettront de renforcer ce dispositif.

À ce titre, l'annonce du lancement, dans les prochains mois, d'une réflexion interministérielle sur le statut des familles d'accueil de la PJJ, intégrant leurs conditions d'indemnisation, semble aller dans le bon sens.

2. La finalité de la prise en charge en CEF : prévenir la récidive et préparer la réinsertion

La réussite de la prise en charge éducative des mineurs placés dans les CEF dépend étroitement des conditions dans lesquelles la sortie est préparée et accompagnée. Elle constitue une étape particulièrement sensible du fait du changement ou de la rupture qui résulte de cette sortie et doit, en conséquence, être suffisamment anticipée pour ne pas être facteur de récidive.

Le placement dans un CEF doit permettre d'inscrire le mineur dans une démarche d'insertion et favoriser son évolution vers des dispositifs d'insertion ou vers les autres dispositifs de la PJJ en milieu ouvert. L'orientation du mineur doit donc s'effectuer en étroite collaboration avec les établissements ou services assurant la prise en charge à l'extérieur, afin de garantir la continuité de l'action éducative.

Ce sujet est développé par la circulaire du 10 mars 2016, relative aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse¹. Elle prévoit la formalisation systématique d'un protocole conjoint de prise en charge entre le service territorial éducatif en milieu ouvert (STEMO) en charge du suivi du mineur et le CEF. Ce protocole a pour objectif de « clarifier et formaliser la place et le rôle de chaque établissement et service et de chaque intervenant et de repérer les échéances du parcours du mineur ». Le directeur territorial est le coordonnateur de ces articulations institutionnelles.

Cet accompagnement rencontre cependant encore certaines difficultés, notamment dues à l'atteinte de la majorité ou à la courte durée des séjours en CEF.

L'accompagnement du passage à la majorité

Afin d'éviter que la rupture liée à l'atteinte de la majorité ne soit trop brutale, l'article 16 *bis* de l'ordonnance de 1945 offre la possibilité d'étendre les mesures pénales prises à l'encontre d'un mineur au-delà de sa majorité, sur décision du juge et avec l'accord de l'intéressé.

Les mesures pénales dépassant la limite de la majorité se sont développées durant les dernières années. Il peut s'agir de mesures de mise sous protection judiciaire, de peines d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve, de travaux d'intérêt général. Les mesures de mise sous protection judiciaire, qui peuvent être prononcées pour 5 ans, ont été multipliées par plus de 2,5 entre 2007 et 2015 (de 4 274 à 11 396 mesures suivies).

Fin 2016, le nombre de jeunes âgés de 18 ans représentait 25 % de l'ensemble des jeunes suivis dans l'année par la PJJ, secteur public et secteur associatif habilité confondu.

En dehors de la problématique des jeunes majeurs, l'accompagnement des mineurs à la sortie des CEF apparaît encore insuffisamment développé et devrait faire l'objet de moyens accrus. En effet, l'enjeu de la sortie des mineurs est la pérennité à la fois de l'effort éducatif entamé mais aussi de l'investissement financier consenti. Les dépenses élevées engagées pour la prise en charge en CEF peuvent l'être à perte, si la continuité du suivi est insuffisante.

La nécessité de renforcer l'accompagnement des mineurs au moment de leur sortie du CEF, qu'elle intervienne dans le cadre d'un hébergement collectif ou d'un retour en famille, doit donc constituer une priorité. Elle permettra non seulement d'asseoir la crédibilité de l'ensemble du dispositif de placement, mais aussi de renforcer son articulation avec les autres prises en charge de la PJJ.

¹ Circulaire d'application du 10 mars 2016 de l'arrêté n° JUSF1509326A du 31 mars 2015.

Dans cette perspective, votre rapporteure salue l'expérimentation nationale lancée en 2017 par la DPJJ au soutien de la continuité des parcours éducatifs. Dix projets ont été retenus, dans l'objectif de rendre opérationnelle la notion de continuité et de cohérence par l'individualisation des parcours éducatifs. La dynamique de ces expérimentations relatives à la continuité des parcours doit être prolongée.

Par ailleurs, une note du 10 février 2017 relative à l'adaptabilité des modalités de prise en charge¹ définit et explicite la notion d'adaptabilité et pose les principes de sa mise en œuvre. Elle comprend deux fiches techniques apportant des déclinaisons concrètes en matière de prise en charge en milieu ouvert et de placement judiciaire.

Elle développe en particulier les modalités du placement séquentiel avec présence à domicile. Ce dispositif permet au magistrat de confier le mineur à un établissement alors qu'il vit de manière quasi permanente chez les titulaires de l'autorité parentale. En fonction du contexte et de sa situation, le mineur peut rejoindre l'établissement de placement à tout moment. Cette modalité souple de placement est en développement et apparaît adaptée à la transition entre un placement contenant et le milieu ouvert.

L'objectif est donc autant d'élargir les modalités existantes que de mieux les articuler entre elles. Cet axe d'amélioration, placé au cœur de son action par la DPJJ, ne trouve, cependant, pas de traduction dans le budget pour 2018. Il est à craindre que les dynamiques budgétaires opposées entre le milieu ouvert et le placement ne soient pas résorbées dans les années à venir.

Le choix affirmé d'une offre diversifiée et d'un suivi plus individualisé et continu des jeunes doit pourtant se traduire dans des choix budgétaires forts, en particulier en faveur du maintien des capacités de prise en charge du milieu ouvert.

Alors que la PJJ s'apprête à étendre le dispositif des CEF, l'accent doit être mis sur l'optimisation de la sortie des mineurs, afin de renforcer la complémentarité des prises en charge éducatives et d'asseoir la crédibilité de l'ensemble du dispositif de placement.

3. La création de vingt nouveaux CEF pose aussi la question de leur implantation

Dans la continuité des éléments énoncés ci-dessus, votre rapporteure appelle à ce que l'ouverture de nouveaux CEF soit privilégiée à la transformation de centres existants, afin de maintenir des places en hébergement classique et garantir la diversité de l'offre de placement territoriale. Une évaluation des besoins est actuellement menée par la DPJJ,

¹ Note adressée par la DPJJ aux directeurs interrégionaux et à la directrice de l'ENPJJ.

en concertation avec les directions interrégionales, afin d'identifier les lieux d'implantation des vingt nouveaux centres.

Les dernières implantations géographiques retenues pour la création de CEF¹ étaient situées au plus près des bassins de délinquance et des centres urbains, privilégiant ainsi le maintien de liens familiaux et l'insertion des mineurs.

La carte ci-dessous (qui ne tient pas compte de l'ouverture d'un CEF à Marseille en 2017) montre les différents choix d'implantation, répartis entre zones rurales et urbaines.



¹ Les ouvertures de CEF depuis 2012 sont situées à Bures-sur Yvette, Laon, Bruay la Buissière, Epinay-sur-Seine, Angoulême, Marseille et Cambrai.

Lors de son audition par votre rapporteure, la directrice de la PJJ a fait part de sa volonté de ne pas placer les nouveaux CEF dans des zones trop isolées, à cause des complexités de recrutement que des territoires peu attractifs peuvent entraîner.

Cependant, le choix d'une géographie différente peut permettre de limiter les fugues et de développer de nouveaux outils éducatifs. Étant donné la réticence des élus à accueillir des centres éducatifs fermés de la PJJ, votre rapporteure appelle à ne pas exclure le choix de zones rurales, qui pourrait s'avérer bénéfique tant pour les jeunes que pour le développement de ces territoires.

III. LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES FILLES : LA QUESTION DE LA MIXITÉ

La PJJ rencontre de nombreux obstacles dans la prise en charge de la délinquance des mineures, actuellement fondée sur le principe de la mixité. Si l'évolution des infrastructures et la formation des personnels apparaissent nécessaires pour favoriser la prise en charge mixte, la création d'un deuxième CEF non-mixte pourrait être envisagée.

A. LE CADRE MIXTE PRIVILÉGIÉ POUR LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES

1. La mixité : un principe de la PJJ

La mixité des établissements et services du secteur public est obligatoire et prévue par le décret du 6 novembre 2007¹. Ce principe a été rappelé dans une note du 15 mai 2015². Il a pour objectif de favoriser l'égal accès de tous les mineurs aux différents modes de prise en charge mis en place par la PJJ et de donner aux lieux de vie une dimension « familiale » et sécurisante. La mixité doit permettre un travail de resocialisation fondé sur l'apprentissage de la vie en collectivité, la reconnaissance et le respect de l'autre.

Néanmoins, **les jeunes filles ne représentent que 10 % des prises en charge de la PJJ**, ce qui soulève des interrogations sur leur intégration dans les structures collectives majoritairement masculines et peut faire obstacle aux principes d'individualisation et de continuité de la prise en charge. Plusieurs facteurs expliquent la sous-représentation féminine :

- d'une part, le recentrage au pénal des activités de la PJJ, alors que les filles commettent moins d'infractions que les garçons. En effet, il a été

¹ Décret n° 2007-1573 relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

² BOMJ n° 2015-05 relative aux lignes directrices relatives à l'élaboration du règlement de fonctionnement des établissements collectifs de placement judiciaire du secteur public et du secteur associatif habilité.

confirmé à votre rapporteure, lors de sa visite du CEF pour filles de Doudeville, que la souffrance des jeunes filles s'exprime davantage par des attitudes auto-agressives (tentative de suicide, scarifications...) que par des comportements violents envers les autres ;

- d'autre part, le fait que les jeunes filles font davantage l'objet de prises en charge non judiciaires (notamment par les services sociaux, médico-psychologiques ou pédopsychiatriques). En outre, lorsque des mesures judiciaires sont ordonnées, les jeunes filles font proportionnellement plus souvent l'objet d'un suivi civil et de soins. On constate donc un traitement différent pour les jeunes filles, à chacun des stades de la procédure, entraînant plus rarement une prise en charge par la PJJ.

Le petit nombre de jeunes filles prises en charge ne permettant pas toujours de constituer des groupes suffisants, il est difficile de les accueillir au sein des unités du secteur public. Ainsi, l'accueil en établissement du SAH conjoint est privilégié puisqu'il permet mieux d'éviter l'isolement. En effet, ces structures prennent également en charge des mineurs au titre de l'assistance éducative, cadre juridique dans lequel la proportion de jeunes filles est plus importante.

2. Les difficultés de la prise en charge des jeunes filles

Si le principe de mixité apparaît tout à fait justifié au fondement de l'action éducative auprès des jeunes accompagnés par la PJJ, sa mise en œuvre peut s'avérer complexe pour les professionnels.

En placement, la faible représentation des jeunes filles impose parfois leur orientation dans des établissements collectifs peu appropriés, sur le plan des locaux notamment, à l'accueil de cette population. Ce type d'orientation peut entraîner l'isolement, un manque d'intimité, un éloignement du milieu de vie habituel et un déficit d'activités qui leur seraient mieux adaptées.

Pour y remédier, les éducateurs de milieu ouvert, lorsqu'ils recherchent une solution d'orientation vers un lieu de placement collectif, veillent à ce que ce dernier garantisse l'accueil d'un nombre suffisant de jeunes filles pour éviter l'isolement. Ils peuvent aussi privilégier une orientation vers des lieux d'accueil plus individualisés (familles d'accueil notamment) ou spécialisés (centres d'accueil mère-enfants, par exemple).

En détention, les mineurs représentaient 3,9 % de la population de mineurs incarcérés en 2016. Seuls trois des six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) reçoivent des jeunes filles¹ : les EPM de Quiévrechain (Nord), de Lavaur (Tarn) et de Meyzieu (Rhône). En outre, quatre établissements pour femmes comportent des places réservées aux

¹ Contrôleur général des lieux de privation de liberté - Avis du 25 janvier 2016 relatif à la situation des femmes privées de liberté.

mineures : les centres pénitentiaires de Rennes, des Baumettes à Marseille et les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et d'Épinal.

La faible proportion de jeunes filles détenues et l'éclatement à travers la France des places dédiées aux femmes proposées par l'administration pénitentiaire pour les accueillir posent **trois difficultés majeures** :

- le regroupement des mineures dans des quartiers dans lesquels sont incarcérées des majeures, contraire au principe de stricte séparation entre les mineurs et les majeurs (article 20-2 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante) ;

- l'éventuel éloignement du milieu de vie habituel qui ne facilite pas le maintien des liens familiaux et l'accompagnement par l'éducateur de milieu ouvert, chargé de préparer le projet de sortie de détention ;

- la difficulté de faire vivre la mixité au quotidien, comme l'avaient relevé notre ancien collègue Jean-Claude Peyronnet et notre collègue François Pillet¹, car « *la cohabitation avec les garçons expose les mineures à des invectives permanentes qui pèsent sur le climat de la détention* ». L'aménagement des établissements doit donc permettre le respect du principe de non-mixité de l'hébergement, tout en s'efforçant d'adapter les activités afin qu'elles puissent être effectuées dans un cadre mixte².

À ces difficultés s'ajoute **l'insuffisante formation du personnel à la prise en compte de la mixité et aux caractéristiques spécifiques des mineures délinquantes**. Ainsi, il apparaît que, du fait du faible nombre de filles prises en charge, les lieux d'hébergement ne sont souvent pas adaptés et le personnel n'est pas suffisamment préparé à composer avec des publics mixtes. Face à la hausse de la délinquance des jeunes filles, ces difficultés ne peuvent plus être considérées comme marginales.

3. Les enjeux nouveaux de la délinquance des jeunes filles

La part des jeunes filles dans le total des mis en cause augmente chez les mineurs comme celle des femmes chez les majeurs : respectivement de 12 à 15 % et de 15 à 19 % entre 2002 et 2016. Sur la même période le nombre de filles mineures mises en cause augmente fortement (+ 32 %) alors que le nombre de garçons mineurs mis en cause reste relativement stable (+ 1 %).

¹ Rapport précité.

² L'article R. 57-9-10 du code de procédure pénale prévoit la mixité des activités organisées dans les établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs.

Les évolutions les plus prononcées concernent les violences : le nombre de filles auteurs de violences a presque triplé depuis 2002 (+ 165 %) et la part des filles dans le total des mineurs mis en cause pour violences a sensiblement augmenté (de 12 à 19 %).

Évolution 2002-2016 des motifs d'infractions par sexe

Type d'infraction - Mineurs	Évolution 2002 / 2016	
	Garçons	Filles
Vols (y compris recels)	-17 %	3 %
Escroqueries et infractions économiques et financières	-14 %	-41 %
Crimes et délits contre les personnes	50 %	165 %
Stupéfiants, paix publique et réglementation	3 %	24 %
Total des infractions	1 %	32 %

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Deux problématiques se sont renforcées au cours des dernières années et contribuent à la hausse du nombre de mineures délinquantes :

- **la question des mineurs non accompagnés.** Au 31 décembre 2016, 13 000 mineurs non accompagnés étaient pris en charge au titre de la protection de l'enfance. Si cette prise en charge relève de la compétence des départements, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, la PJJ devrait être associée au plan gouvernemental d'action annoncé pour 2018 ;

- **la problématique nouvelle de la radicalisation.** Parmi les 11 500 personnes considérées comme radicalisées en France, on estime qu'un quart sont des femmes, souvent mineures. Sur les quelque 700 Français présents sur la zone de combat irako-syrienne, près de 300 sont des femmes. La prise en compte des jeunes filles radicalisées ne diffère pas de celle des garçons. Ainsi, depuis 2012, **sur les 66 personnes ayant fait l'objet d'une mesure mise en œuvre par la PJJ dans le cadre de procédures pour des faits d'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste commis pendant la minorité, 23 étaient des filles.**

Ces tendances ont pour effet d'accroître le nombre de jeunes filles en détention et de renforcer le rôle de la PJJ pour leur suivi éducatif et la proposition de placements alternatifs.

**Évolution du nombre de mineurs écroués selon
leur sexe et le type d'établissement d'accueil
depuis le 1^{er} janvier 2008**
(Champ : France entière)

1 ^{er} janvier	EPM			QM			Nombre total de mineurs écroués	Proportion de filles parmi les mineurs écroués
	Mineurs garçons écroués en EPM	Mineures filles écrouées en EPM	Mineurs écroués en EPM	Mineurs garçons écroués en QM	Mineures filles écrouées en QM	Mineurs écroués en QM		
2008	136	8	144	563	17	580	724	3,4%
2009	170	5	175	481	19	500	675	3,6%
2010	211	6	217	436	16	452	669	3,3%
2011	228	6	234	443	11	454	688	2,5%
2012	250	10	260	429	23	452	712	4,6%
2013	250	11	261	439	24	463	724	4,8%
2014	252	7	259	449	23	472	731	4,1%
2015	245	7	252	424	28	452	704	5%
2016	243	6	249	437	22	459	708	3,9%
2017	258	10	268	467	23	490	758	4,4%

Source : statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues (DAP/SDME/Me5)

Pour garantir la continuité de leur accompagnement éducatif, les jeunes filles détenues bénéficient d'un service éducatif, assuré par la PJJ, dans les sept établissements entre lesquels elles sont réparties.

Ce service, en lien avec les éducateurs de milieu ouvert¹, est chargé de construire des projets d'accompagnement permettant l'orientation des jeunes filles vers des établissements pour mineurs qui leur offrent des conditions d'accueil plus en adéquation avec leur statut et pallient l'éloignement possible de leur milieu de vie habituel.

**Mineures suivies par les services éducatifs (secteur public)
en EPM et en quartiers mineurs de maison d'arrêt entre 2011 et 2016**

Suivi éducatif par DPJJ	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Prévenues	73	85	93	110	131	107
Condamnées	49	67	92	68	49	39
Prévenues puis condamnées durant la même année	11	7	8	10	14	25
Toutes mineures détenues	133	159	193	188	194	171

¹ La circulaire de politique pénale et éducative du 13 décembre 2016 préconise, à cet effet, dans le cadre d'un placement en détention provisoire d'un mineur inconnu de la PJJ, qu'une mesure éducative (liberté surveillée préjudicielle) et/ou d'investigation (mesure judiciaire d'investigation éducative) soit prononcée concomitamment à la décision d'incarcération, afin de s'assurer de l'intervention du milieu ouvert et de la coordination des actions.

L'augmentation de la délinquance des jeunes filles et du nombre de mineures en détention requiert une réponse forte de la PJJ, afin d'offrir des solutions adaptées à ce public particulièrement fragile. La hausse continue, depuis 2013, de l'effectif global de mineures suivies à titre pénal et civil par la PJJ ne devrait pas s'estomper dans les années à venir. Ces tendances appellent donc une réflexion sur l'amélioration des conditions d'accueil et de la formation des personnels aux enjeux de la mixité.

**Mineures suivies à titre pénal et civil par les services éducatifs
du secteur public et du secteur associatif habilité**

Tous âges	2013	2014	2015	2016
Investigation	26 555	27 815	27 994	28 739
Placement	586	542	507	526
Milieu ouvert	8 270	8 135	8 041	8 211
Toutes mineures	32 917	33 925	34 010	34 704

Source : réponses au questionnaire budgétaire

Devant ces évolutions, l'amélioration de la prise en charge des jeunes filles devra constituer une priorité de l'action de la PJJ dans les années à venir.

**B. VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA PROBLÉMATIQUE
DES JEUNES FILLES AU SEIN DE LA PJJ ?**

1. Les efforts de la PJJ pour adapter ses moyens à la prise en charge des jeunes filles

Des outils et préconisations sont proposés aux professionnels de terrain pour pallier les difficultés posées par cet accueil de publics de sexes différents. Un document thématique à l'appui des pratiques professionnelles¹ a été diffusé, en mars 2017, à l'ensemble des agents des établissements et services de la PJJ.

Par ailleurs, des formations sont proposées par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) pour favoriser la mise en place de projets d'accompagnements mixtes. Par exemple, pour l'année 2017, l'ENPJJ a organisé plusieurs séminaires de formation sur les thèmes suivants : « *Questions d'égalité filles-garçons à la PJJ, c'est quoi le problème ?* », « *La délinquance des filles et sa prise en charge sont-elles spécifiques ?* ». Ces formations témoignent de la prégnance de la problématique de la prise en

¹ Document thématique à l'appui des pratiques professionnelles « La mixité garçons-filles dans les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse ».

charge des jeunes filles mais aussi de la détermination des services de la PJJ à mieux la prendre en compte.

Dans les services de milieu ouvert, de nombreuses actions sont entreprises afin d'adapter les activités à la prise en charge des jeunes filles. Les thématiques de l'égalité entre les sexes, du respect, des droits et libertés de chacun et des relations affectives et sexuelles entre les jeunes sont ainsi abordées lors de débats, de groupes de discussion, d'activités de création d'affiches, de flyers, de courts métrages type « jeunes pour l'égalité ». L'échange autour des pratiques de prise en charge de la mixité doit être encouragé et favorisé afin de permettre leur développement dans les différents secteurs de la PJJ.

Enfin, la déclinaison au niveau territorial d'évènements artistiques, culturels ou sportifs nationaux sur le thème de la mixité a été entreprise dans certaines directions territoriales. Cette pratique permet de sensibiliser les jeunes et d'offrir des opportunités d'échange aux responsables locaux de la PJJ.

2. Envisager la création de structures non mixtes ?

La DPJJ n'envisage pas de créer de second CEF dédié à l'accueil des filles, afin de ne pas contrevenir au principe de mixité. Il semble cependant que les structures ne soient souvent pas en mesure d'offrir des conditions matérielles adéquates pour l'accueil de jeunes des deux sexes sans restreindre le nombre de mineurs accueillis.

La mission d'évaluation des CEF de 2013¹ estimait, à cet égard, qu'il était nécessaire de créer une structure spécifiquement dédiée à l'accueil des jeunes filles, basée au sud de la Loire, en complément de celle existant au nord (CEF de Doudeville, voir *infra*).

Ces structures non-mixtes permettraient notamment d'offrir un cadre plus sécurisant et une prise en charge plus personnalisée à des jeunes filles ayant vécu certaines maltraitances (par exemple sexuelles).

L'accueil dans un lieu non-mixte peut, en effet, permettre de favoriser la sécurité psychique des jeunes filles, garantir leur intimité et servir leur reconstruction. Il convient de noter qu'il existe déjà deux CER non-mixtes.

¹ Mission sur l'évaluation des centres éducatifs fermés (CEF) dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants

Le CEF non-mixte de Doudeville

Votre rapporteure s'est rendue, le 8 novembre 2017, au CEF de Doudeville, en Seine Maritime. Ce centre relève du secteur associatif habilité et est géré par l'association « Les Nids ». Il a ouvert en 2007 et est situé en milieu rural.

Le CEF de Doudeville est le seul à accueillir uniquement des jeunes filles. Cette dérogation au principe de mixité est inscrite dans son arrêté de création. Il accueille dix adolescentes de 15 à 18 ans, originaires de l'ensemble du territoire, y compris des outre-mer. Depuis octobre 2016, une place est réservée pour accueillir une jeune fille ayant au moins un chef d'inculpation lié au terrorisme. L'âge moyen des jeunes filles placées était de 16 ans en 2016 et la durée moyenne de placement de 6 mois et 9 jours, très supérieure à la moyenne des CEF. Le budget du centre s'élevait à 1 766 536 euros.

Votre rapporteure a pu constater, lors de ses échanges avec les représentants du centre et le directeur territorial de la PJJ, que le choix de la non-mixité était pertinent sur le plan éducatif et offrait les conditions d'une prise en charge adaptée aux problématiques spécifiques aux jeunes filles. Confronté à une très forte demande, ce CEF a accru son taux d'occupation au cours des dernières années : le centre reçoit environ 100 demandes pour 25 accueils par an ; le taux d'occupation effective est passé de 84 % en 2016 à près de 90 % en 2017).

Devant le bon fonctionnement constaté du CEF de Doudeville et face à la hausse des besoins, votre rapporteure pense que la création d'un second centre non-mixte serait utile, en particulier au sud de la France, afin de permettre une meilleure répartition géographique des jeunes filles.

3. Adapter les structures et former les personnels à une meilleure prise en compte des jeunes filles sur le terrain

Plusieurs recommandations issues du document du ministère de la justice : « *la mixité garçons-filles dans les établissements et services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse* » pourraient, enfin, être mises en œuvre afin d'offrir une prise en charge adaptée des jeunes filles par la PJJ.

Afin d'organiser la mixité dans les différents lieux d'accueil, ce document préconise :

- de s'appuyer sur les données issues de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) afin de développer des indicateurs pertinents de l'adéquation entre les besoins et la diversité de l'offre de prise en charge. Ces indicateurs permettraient d'analyser les besoins des mineurs et d'établir un état des lieux des projets éducatifs qui intègrent le critère de mixité ;

- organiser un schéma inter-régional de placement, en réservant des places d'accueil aux jeunes filles dans des établissements mixtes où la notion de mixité serait abordée dans les projets de service ;

- prendre en compte la mixité dans l'architecture des locaux pour aménager des espaces qui garantissent à la fois la sécurité, l'intimité et le partage de l'espace collectif ;

- adapter l'offre à l'ensemble des besoins des adolescents à tous les niveaux d'un même territoire ;

- introduire un nombre de places dédiées (3 ou 4) dans au moins un établissement de placement éducatif territorial. Faire en sorte que le milieu ouvert, en lien avec les établissements, anticipe autant que possible les placements des jeunes, en particulier ceux des jeunes filles prises en charge afin de permettre la présence simultanée d'un nombre suffisant de filles au sein du groupe de jeunes accueillis dans la structure.

Le document du ministère de la justice souligne, par ailleurs, la nécessité de soutenir la formation des professionnels à la prise en compte de la mixité dans leurs pratiques professionnelles.

*

* *

Au bénéfice de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « *Protection judiciaire de la jeunesse* » de la mission « *Justice* », inscrits au projet de loi de finances pour 2018.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES DÉPLACEMENTS

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Madeleine Héraud-Mathieu, directrice

M. Franck Chaulet, sous-directeur à la sous-direction du pilotage et de l'optimisation des moyens

Tribunal pour enfants de Paris

Mme Pascale Bruston, première vice-présidente chargée des fonctions de juge des enfants, présidente du tribunal pour enfants de Paris

UNSA-SPJJ

Mme Béatrice Briout

Syndicat National des personnels de l'éducation et du social (SNPES) PJJ/Fédération syndicale unitaire (FSU)

Mme Alexia Peyre

M. Christophe Caron

CFDT

M. Patrice Chollier, secrétaire fédéral

UNS-CGT PJJ

M. Thierry Tame, secrétaire général adjoint

M. François Lavernhe, secrétaire général adjoint

Fédération Citoyens et Justice

Mme Sophie Diehl, conseillère technique « justice des enfants et des adolescents »

Uniopps

M. Jérôme Voiturier, directeur général

Mme Samia Darani, conseillère technique « Enfances, Familles, Jeunesses »

**Déplacement au centre éducatif fermé
de Savigny-sur-Orge
(Mardi 7 novembre 2017)**

Accueil, visite et entretien avec **M. Yvon Rontard**, directeur du centre, et **Mme Marie-Hélène Chopin**, directrice territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse

**Déplacement au centre éducatif fermé
pour filles de Doudeville (Seine-Maritime)
(Mercredi 8 novembre 2017)**

Accueil, visite et entretien avec **MM. Sébastien Marrouat**, directeur adjoint du centre, **Jean-Marc Vermillard**, directeur territorial de la protection judiciaire de la jeunesse et **Mme Carole Saint-Martin**, chef de service