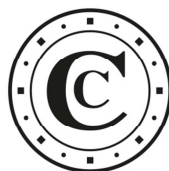


Cour des comptes



LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Enquête demandée par la commission des finances du Sénat

Octobre 2014

Sommaire général

AVERTISSEMENT.....	5
RÉSUMÉ.....	7
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I ASSEOIR LES COMPÉTENCES ET LE RÔLE DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	19
I - Le recentrage opérationnel de la PJJ sur la prise en charge des mineurs délinquants.....	20
A - Le retrait de l'assistance éducative	20
B - L'extinction de fait de la protection judiciaire des jeunes majeurs	22
II - L'affirmation du rôle de coordination de la PJJ.....	25
A - La concertation avec les juges	25
B - La concertation avec les départements.....	27
C - La contribution aux politiques publiques intéressant les mineurs délinquants.....	32
CHAPITRE II ACHEVER LA RÉFORME DE L'ORGANISATION.....	35
I - La réorganisation des services de la protection judiciaire de la jeunesse.....	35
A - Des réductions substantielles d'effectifs.....	35
B - Une organisation territoriale rationalisée	37
C - Des services restructurés juridiquement et fonctionnellement	39
II - Le financement du secteur associatif	44
A - Une réduction significative des crédits	44
B - Un processus de tarification imparfait et un contrôle du service fait lacunaire.....	45
C - La difficile comparaison entre secteurs public et associatif	49
III - Une répartition de l'offre et une allocation des moyens à rationaliser	53
A - L'absence de réelle confrontation des capacités et des besoins	53
B - Le manque d'étude préalable des besoins	56
C - Une régulation de l'offre essentiellement budgétaire.....	57
CHAPITRE III MIEUX ENCADRER ET ÉVALUER LA PRISE EN CHARGE.....	59
I - Une prise en charge centrée sur des objectifs d'éducation et d'insertion mais dont le cadrage et le suivi sont encore insuffisants.....	59
A - Les principes directeurs de l'intervention de la PJJ	60
B - Les lacunes de l'encadrement des pratiques professionnelles.....	63
C - L'insuffisance du suivi de l'activité des éducateurs.....	65
II - La mise en œuvre des mesures concernant les mineurs délinquants.....	66
A - La connaissance et le suivi du mineur	66
B - L'exécution des différentes mesures	69
C - La sortie du dispositif.....	75
III - L'absence d'évaluation de l'efficacité de la prise en charge.....	76
A - Un décompte incomplet des délais d'exécution.....	76
B - L'insuffisante appréciation de la qualité de la prise en charge éducative	80

CONCLUSION.....	85
GLOSSAIRE.....	87
ANNEXES.....	89

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, par lettre du 20 novembre 2013¹, d'une demande d'enquête sur la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Le Premier président a accepté cette demande par une correspondance du 4 février 2014². Lors d'une réunion de travail avec M. Edmond Hervé, sénateur, rapporteur spécial du budget de la mission justice, qui s'est tenue à la commission des finances du Sénat le 22 janvier 2014, le contenu de la demande a été précisé : l'enquête confiée à la Cour devait porter en priorité sur les missions, l'organisation et les moyens de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), ainsi que sur les actions de coordination qu'elle met en œuvre.

Pour mener à bien la présente enquête, qui s'est déroulée de janvier à juin 2014, la Cour, outre l'exploitation de la documentation et des réponses fournies à ses questionnaires par la DPJJ, l'ensemble des directions interrégionales (DIR) et par neuf conseils généraux³, a tenu de nombreuses réunions à l'administration centrale, effectué des déplacements dans cinq des neuf DIR et rencontré neuf directeurs territoriaux. Elle a également visité six établissements ou services du secteur public, un établissement pénitentiaire pour mineurs et un quartier mineurs de maison d'arrêt ainsi que quatre tribunaux pour enfants. Les rapporteurs ont enfin visité sept établissements ou services gérés par des associations habilitées et rencontré les responsables de deux des principales fédérations qui les regroupent.

Le rapport d'instruction a été délibéré par la quatrième chambre, présidée par M. Vachia, dans sa séance du 27 juin 2014 et un relevé d'observations provisoires a été adressé aux autorités administratives concernées. Celles-ci ont fait connaître leurs réponses le 28 août. La directrice de la protection judiciaire de la jeunesse a été auditionnée par la quatrième chambre le 4 septembre 2014.

Le projet de rapport, tenant compte de l'analyse par la Cour des observations formulées dans les réponses écrites ou lors de l'audition, a été délibéré le 4 septembre 2014 par la quatrième chambre, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de MM. Ganser, Maistre, présidents de section, MM. Lafaure, Lair, Mmes Engel, Faugère, conseillers maîtres, M. Carpentier, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant M. Drouet, conseiller maître, M. Léger, conseiller référendaire, Mme Fried, rapporteure extérieure, M. Lafaure étant contre-rapporteur.

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

³ Conseils des Bouches-du-Rhône, de l'Ille-et-Vilaine, de l'Isère, de l'Orne, du Nord, du Pas-de-Calais, du Rhône, de la Sarthe et du Var.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 19 septembre 2014 par le comité du rapport public et des programmes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Lefas, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Résumé

Les mineurs font l'objet d'un régime de protection judiciaire spécifique, qui peut s'exercer soit dans un cadre civil, soit dans un cadre pénal.

Le cadre civil, fondé sur l'article 375 du code civil, est destiné à protéger les enfants par des mesures d'assistance éducative qui s'imposent à l'autorité parentale.

Le cadre pénal, régi par l'ordonnance du 2 février 1945, vise à répondre aux délits commis par des mineurs par des mesures et sanctions éducatives et des peines adaptées à leur âge. Les jugements sont prononcés par le juge des enfants, les décisions étant préparées par des mesures d'investigation destinées à l'éclairer sur la personnalité du mineur et de son entourage.

La mise en œuvre des mesures d'assistance éducative entre dans le champ de la protection de l'enfance et incombe aux départements depuis la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. La protection judiciaire pénale est mise en œuvre par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), qui dispose également d'une compétence exclusive en matière d'investigation civile et pénale ; cependant la PJJ peut aussi se voir confier par le juge des mesures d'assistance éducative. Les mesures peuvent être prises en charge directement par les services départementaux de l'aide sociale à l'enfance (ASE) et le secteur public de la PJJ, ou confiées à des structures gérées par des associations et autorisées et habilitées à cette fin.

En 2012, 444 589 mesures de protection judiciaire ont été prononcées, dont 269 729 au titre de l'assistance éducative et 173 860 au titre de l'enfance délinquante. Entre 2006 et 2012, le nombre de mesures civiles a baissé d'environ 10 %, tandis que le nombre de mesures pénales a augmenté de 24 %.

La Cour avait consacré à l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse un rapport public⁴ en juillet 2003. Elle avait constaté de graves défaillances dans l'organisation, le pilotage et la gestion de la PJJ ainsi que dans ses modes de prise en charge des mineurs. Depuis lors, la PJJ a connu un mouvement de réforme important, dans un contexte par ailleurs marqué par la diversification des dispositifs législatifs de réponse pénale à la délinquance des mineurs.

⁴ Cour des comptes, *La protection judiciaire de la jeunesse, Rapport au Président de la République*, juillet 2003, La documentation française, 147 p., disponible sur le site www.ccomptes.fr.

Le recentrage de la PJJ sur les prises en charge pénales et l'affirmation de son rôle de coordination de la justice des mineurs

Les missions opérationnelles de la PJJ ont été recentrées sur les mineurs délinquants et ses missions de coordination affirmées sur l'ensemble des questions relatives à la justice des mineurs.

Cette évolution s'inscrit en cohérence avec l'attribution aux départements de la compétence de protection de l'enfance en danger. Elle a permis de mettre un terme à des disparités territoriales peu justifiables et à des transferts de charge mal contrôlés entre les départements et la PJJ. Conjointement avec la mise en extinction de fait du régime de protection des jeunes majeurs, cette évolution a également permis à la PJJ de concentrer ses moyens, en diminution sur la période, sur les mineurs délinquants pour lesquels elle est seule à intervenir. Ce recentrage reste cependant inachevé. Il doit désormais être entériné par une modification des textes régissant les compétences de la PJJ afin de supprimer la faculté pour celle-ci d'intervenir au civil (hors investigation).

Quant à la coordination des institutions intervenant au titre de la justice des mineurs, même si les textes ont affirmé son rôle, la PJJ peine à la mettre en œuvre de façon efficace sur le territoire. Les juges des enfants décident souverainement des mesures qu'elle aura à exécuter mais doivent tenir compte du travail des éducateurs de la PJJ et de la disponibilité des capacités de prise en charge qu'elle finance. En dépit du renforcement de la coordination au sein des tribunaux, autour du magistrat coordonnateur et du conseiller délégué à l'enfance, et malgré la mise en place d'organes de concertation entre magistrats du siège, parquet et PJJ, la Cour constate l'absence de véritable politique territoriale de justice des mineurs. Elle recommande que les structures de concertation entre les acteurs du ministère de la justice se réunissent de manière effective et concrétisent une telle politique.

De même, la contribution de la PJJ à la coordination de la politique de protection de l'enfance apparaît disparate selon les départements. Les procédures d'autorisation et d'habilitation, gérées conjointement par les départements et la PJJ, sont inutilement complexes et redondantes. Elles pâtissent par ailleurs d'importants retards. Une simplification de l'habilitation délivrée aux associations intervenant exclusivement en assistance éducative paraît en particulier nécessaire.

La réorganisation de la PJJ

Le recentrage de l'action éducative vers les mineurs délinquants s'est accompagné d'une profonde réorganisation de la PJJ. Celle-ci a supprimé 500 postes (sur 8 700), principalement issus des fonctions support et des marges dégagées par le retrait des prises en charge civiles. Son administration territoriale a été regroupée autour de directions interrégionales et territoriales, ce qui a permis d'accroître les marges de manœuvre budgétaires des directeurs interrégionaux et de clarifier les responsabilités exercées au niveau déconcentré. Dans le même temps, la PJJ a structuré juridiquement ses services et rationalisé ses implantations, ouvrant la voie à une densification de l'activité des établissements et services du secteur public.

Des services d'audit ont également été déployés en administration centrale et déconcentrée. Leur positionnement au sein de directions opérationnelles n'est toutefois pas approprié et leurs travaux n'apportent pas aux directeurs la plus-value attendue dans l'exercice de leurs fonctions de pilotage.

Le secteur associatif habilité (SAH) a, lui aussi, été affecté par le mouvement de rationalisation conduit par la PJJ. Conséquence du retrait de la PJJ du financement des prises en charges civiles, les crédits alloués au SAH ont diminué de 16 % entre 2008 et 2012, sans pour autant conduire à une révision du mode de tarification, complexe, lent et coûteux, sur lequel repose le financement des établissements associatifs. La Cour regrette en particulier l'absence de grilles homogènes que l'exercice dit de « convergence tarifaire », encore très partiellement appliqué et auquel le secteur public échappe, ne parvient pas à compenser.

Par ailleurs, si les méthodes de programmation budgétaire ont incontestablement progressé, la PJJ n'est toujours pas en mesure de les associer à une définition de l'offre de prise en charge par rapport aux besoins, ni de moduler la répartition des moyens en fonction des priorités qu'elle s'assigne. Faute d'une évaluation fine des besoins sur la base d'une cartographie cible de l'offre de prise en charge, qu'il s'agisse de dispositifs existants ou nouveaux, la régulation de l'offre procède en fait de l'application de clés de répartition budgétaires déconnectées de l'activité réelle. Ces lacunes ne permettent pas de réel pilotage de l'activité et des coûts. La Cour souligne la nécessité pour la PJJ de développer un système complet de comptabilité analytique apte à rapporter les coûts à l'activité et à objectiver les prévisions budgétaires.

Des mesures mieux encadrées, dont l'efficacité reste à évaluer

La PJJ a accompli un important effort pour définir des principes directeurs et élaborer des guides et des référentiels afin d'encadrer des pratiques caractérisées par l'individualisation de la prise en charge des mineurs délinquants. Le fonctionnement des services n'est toutefois pas encore couvert par ces documents de référence, pourtant souvent obligatoires. Surtout, l'exécution des mesures attribuées aux éducateurs ne fait l'objet d'aucun suivi régulier permettant d'apprécier leur évolution et la progression du mineur. Les unités locales pâtissent d'une insuffisance d'instruments de suivi et de supervision de leur activité. Elles recourent, de manière trop ponctuelle et peu rigoureuse, aux outils de suivi du mineur, en particulier au dossier individuel de prise en charge.

Des dispositifs qui se veulent structurant pour l'action éducative de la PJJ, notamment en matière d'insertion et d'activités de jour, font ainsi l'objet d'une application disparate entre les services, y compris en termes d'affectation de moyens.

L'amélioration affichée des délais de mise à exécution des mesures judiciaires imputables à la PJJ (10,5 jours en 2012 contre 28 jours en moyenne en 2004 pour les mesures en milieu ouvert) est quant à elle difficile à interpréter. Les statistiques produites par la PJJ souffrent en effet non seulement d'une insuffisance de fiabilité et d'exhaustivité des saisies, mais aussi du caractère conventionnel et peu stabilisé des modalités de calcul. Le début d'exécution de la mesure est en effet assimilé à la date d'attribution de la mesure à un service ou de saisie dans l'applicatif informatique de la PJJ. Or cette dernière ne coïncide pas nécessairement avec le début effectif de l'exécution. À cet égard, il n'est pas certain que l'entrée en vigueur de l'article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945, qui fixe un objectif de mise à exécution des peines dans les cinq jours après la décision judiciaire, accélère réellement leur mise en œuvre et ne soit pas contournée par la mise en place d'un premier entretien vide de réel contenu. Enfin, l'absence de suivi des mesures, notamment celles abandonnées ou dont l'exécution n'arrive pas à son terme, ne permet pas de disposer d'une vision d'ensemble de la mise en œuvre des mesures confiées à la PJJ.

Au-delà de la question des délais, l'efficacité et la qualité de l'intervention des services de la PJJ ne font pas l'objet d'une évaluation d'ensemble et individuelle satisfaisante. L'indicateur agrégé, qui figure dans le projet annuel de performance (PAP) et mesure le taux de non récidive ou réitération sur une année, s'inscrit certes à la hausse depuis sa création (86 % en 2012 contre 63 % en 2006). Il présente toutefois des limites méthodologiques qui amoindrissent sa signification réelle. Au niveau des services et établissements, les procédures d'évaluation, prévues par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, ne sont toujours pas réellement mises en œuvre. L'audit ne permet pas non plus d'apprécier la qualité des prises en charge. La Cour est consciente des difficultés qui s'attachent à l'évaluation de l'efficacité d'une action circonscrite à un moment précis du parcours d'un mineur. Mais ces difficultés ne sauraient exonérer la PJJ de cet impératif : il lui faut recourir à des études de cohorte, en partenariat avec des équipes de recherche, pour mesurer, dans la durée, la portée effective de ses dispositifs et les résultats de ses interventions.

Récapitulatif des recommandations

1. parachever le partage des compétences entre les départements, responsables de la protection judiciaire civile hors mesures d'investigation, et la PJJ, en supprimant tout fondement juridique à son intervention en assistance éducative (hors investigation) et en adaptant en conséquence les textes régissant ses compétences ;
2. dans le ressort des cours d'appel, rendre effective la tenue de réunions de concertation régulières entre les magistrats du siège et du parquet et la PJJ sur la politique de justice des mineurs ;
3. simplifier les régimes d'habilitation et d'autorisation des établissements et services prenant en charge des mineurs sous main de justice, en unifiant les deux procédures et, pour le secteur conjoint, en les harmonisant avec les procédures applicables aux conseils généraux ;
4. au-delà de la démarche d'amélioration des méthodes engagée par la DPJJ, donner aux services d'audit un rattachement organique apte à garantir leur indépendance et élargir leur champ d'investigation à l'évaluation de la performance et au contrôle administratif et comptable ;
5. produire une grille tarifaire opposable ou, à tout le moins, modéliser le coût de chaque mesure et journée d'hébergement afin de simplifier le mode de calcul du financement octroyé aux associations ;
6. pour les établissements du secteur public de la PJJ, en s'appuyant sur la redéfinition du référentiel d'activités budgétaire appliqué dans Chorus pour 2015, instaurer une comptabilité analytique permettant de rapporter les coûts à l'activité réalisée et d'objectiver les prévisions budgétaires ;
7. étendre aux établissements de la PJJ l'exercice de convergence tarifaire appliqué au secteur associatif ;
8. adosser les pratiques des services de la PJJ à des cahiers des charges et référentiels exhaustifs et actualisés et en assurer la diffusion auprès des éducateurs ;
9. assurer le suivi de l'activité des éducateurs tout au long de l'exécution des mesures qui leur sont attribuées et décompter les mesures abandonnées en cours d'exécution ou n'allant pas à leur terme ;
10. afin d'évaluer l'efficacité de l'action de la PJJ sur les mineurs pris en charge, confier à un organisme indépendant la réalisation d'études de cohorte.

Introduction

Depuis 1791, les mineurs font en France l'objet d'une justice spécialisée, qui vise à leur assurer un régime de protection spécifique. Cette justice peut s'exercer soit dans un cadre civil, pour protéger les enfants des dangers qu'ils encourent, en engageant des actions s'imposant à l'autorité parentale, soit dans un cadre pénal, pour répondre, par des mesures et sanctions éducatives adaptées, aux actes délictueux commis par des mineurs⁵.

Le cadre civil, désigné sous le terme d'assistance éducative, est défini par l'article 375 du code civil. Le cadre pénal est, quant à lui, fixé par l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante. Sous certaines conditions, ce régime peut être appliqué, avec leur accord, à des jeunes gens âgés de plus de 18 ans, au civil, dans le cadre du dispositif de protection des jeunes majeurs instauré par le décret du 18 février 1975, comme au pénal, en application de l'article 16 *bis* de l'ordonnance du 2 février 1945.

En 2012, 444 589 mesures ont été prononcées au titre des régimes de protection civil et pénal (hors protection des jeunes majeurs). Elles ont concerné 360 486 mineurs. Ces décisions relèvent pour les deux tiers de l'assistance éducative et pour un tiers de l'enfance délinquante. Les mesures d'assistance éducative sont passées de 299 340 en 2006 à 269 729 en 2012, soit une baisse de près de 10 %. Les mesures pénales se sont élevées, quant à elle, à 168 570 en 2013 contre 135 854 en 2006, soit une progression de 24 %⁶.

Les jugements concernant les mineurs sont prononcés par les juges des enfants, qui prennent leurs décisions soit en audience de cabinet, soit dans le cadre du tribunal pour enfants. Ils sont compétents en matière civile et pénale ainsi qu'à l'égard des jeunes majeurs. Les magistrats du parquet reçoivent quant à eux les signalements, saisissent les juges des enfants au civil, dirigent la police judiciaire au pénal et apprécient l'opportunité des poursuites.

⁵ Par une décision du 29 août 2002, le Conseil constitutionnel a estimé que « l'atténuation de la responsabilité pénale des mineurs en fonction de l'âge, comme la nécessité de 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 » constituait un principe fondamental reconnu par les lois de la République. On trouvera en annexe 3 un résumé du cheminement historique qui a conduit à la consécration de ces principes.

⁶ Si une baisse des mesures civiles a eu lieu entre 2007 et 2010, sous l'effet de la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007 qui visait à « déjudiciariser » la protection de l'enfance, le nombre de décisions judiciaires est cependant à nouveau orienté à la hausse depuis lors. Le rythme de progression des mesures pénales a quant à lui eu tendance à décélérer à partir de 2009, s'inversant même à la baisse en 2011 et 2013.

Une justice pénale des mineurs en constante évolution

L'évolution de la délinquance des mineurs

En 2012, 201 418 mineurs ont été mis en cause par les services de police et de gendarmerie, contre 180 382 en 2002, soit une hausse de 12 %. Alors qu'elle avait augmenté dans les années 1980 et 1990, la part des mineurs dans l'ensemble des personnes mises en cause a décliné depuis lors, passant de 21 % en 2002 à 17 % en 2012, compte tenu d'une croissance plus rapide (+ 31 %) du nombre de majeurs mis en cause sur la même période.

En 2013, près de 45 % des mineurs ont été mis en cause pour atteintes aux biens, 22 % pour violences aux personnes et 21 % pour des infractions à la législation relative aux stupéfiants ou aux règles de séjour des étrangers. Les faits de violence, dont la part était de 16 % en 2002, ont eu tendance à progresser, tandis que la part des vols a plutôt diminué. Certaines infractions sont majoritairement le fait de mineurs : ainsi des incendies volontaires de biens publics (59 %) et des autres dégradations de biens publics (51 %), des vols violents contre des femmes sur la voie publique (57 %) ou des vols de véhicules motorisés à deux roues.

Plus de trois délinquants mineurs sur quatre sont âgés de plus de 16 ans. 20 % ont entre 13 et 16 ans et seulement 2 % des délinquants mineurs ont moins de 13 ans. Par ailleurs, près de neuf délinquants sur dix sont des garçons, même si la part des jeunes filles tend à augmenter.

Un cadre législatif souvent modifié et une réponse pénale en progression

L'ordonnance du 2 février 1945 a fait l'objet de nombreuses modifications depuis 2002 (cf. annexe 4). Des sanctions éducatives ont ainsi été créées, instrument intermédiaire entre les mesures éducatives et des peines, notamment à l'égard des mineurs de 10 à 13 ans qui ne pouvaient jusqu'alors faire l'objet que de mesures éducatives. Les centres éducatifs fermés ont été instaurés et les procédures alternatives aux poursuites et la composition pénale ont été étendues aux mineurs.

Si, sur le total des affaires traitées par les parquets, une part relativement importante (19 % en 2012, contre 14 % en 2002) s'avère « non poursuivable » en raison d'une mise hors de cause du mineur ou d'une caractérisation insuffisante de l'infraction, le taux de réponse pénale a augmenté pour les affaires susceptibles de poursuites, passant de 80 % en 2002 à 93,5 % en 2012. Cette progression est due à la forte hausse des mesures alternatives aux poursuites mises en œuvre par le parquet, qui permet à la fois de limiter la transmission aux juges du siège et de diminuer les classements sans suite. Sur la période 2002-2012, les juges des enfants ont en moyenne, et dans des proportions assez stables, prononcé 10 % de rejet des poursuites, 50 % de mesures et sanctions éducatives et 40 % de peines. Parmi les mesures et sanctions éducatives, 35 % étaient composées d'admonestations, remises à parent et dispense de peine (contre 40 % en 2002) et 15 % de placements et de mises en liberté surveillée (contre 10 % en 2002, la part des placements ayant en particulier tendance à croître). Les peines, quant à elles, voient les amendes diminuer de 46 % sur la période (4 % des décisions totales en 2012 contre 7 % en 2004), tandis que les travaux d'intérêt général et les stages augmentent de 30 % (8 % des décisions en 2012 contre 5 % en 2004) et que les emprisonnements fermes ou avec sursis restent stables (un quart des décisions). L'annexe 6 retrace les principales mesures susceptibles d'être prises envers les mineurs délinquants.

Source : DPJJ

L'exécution ou la préparation des décisions de justice relève d'une part, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), administration d'État, et d'autre part, des conseils généraux et de leurs services d'aide sociale à l'enfance (ASE).

La DPJJ intervient en amont du jugement, en mettant en œuvre les mesures d'investigation, civile ou pénale, destinées à préparer la décision judiciaire, ainsi que les mesures ordonnées à titre provisoire par le juge. Elle intervient aussi en aval du jugement, en assurant l'exécution des mesures décidées par le juge. Sa compétence est exclusive pour la mise en œuvre des mesures d'investigation civiles et pénales ainsi que pour l'exécution des mesures pénales. Disposant d'une compétence générale pour la prise en charge de tous les mineurs sous main de justice, elle peut également intervenir en assistance éducative, même si les mesures civiles relèvent désormais en principe des départements.

Les conseils généraux sont en effet responsables de l'assistance éducative dans le cadre de la compétence de protection de l'enfance qui leur a été transférée par la loi de décentralisation du 22 juillet 1983. Au-delà de son volet judiciaire, la protection de l'enfance en danger comporte un volet administratif, qui repose sur des aides aux familles exercées avec leur accord. Elle doit en principe être déployée de façon privilégiée avant le recours à la contrainte judiciaire.

Enfin, un important secteur associatif autorisé et habilité (SAH) par l'État et les départements intervient aux côtés du secteur public de la PJJ et des services de l'ASE. Il peut être spécialisé dans la mise en œuvre des mesures d'investigation ou des mesures pénales (auquel cas il relève exclusivement de l'État), dans les prises en charge au titre de l'enfance en danger, ou encore intervenir dans la mise en œuvre de mesures civiles et pénales, en particulier en matière d'hébergement (auquel cas il relève d'une autorisation et d'une tarification conjointes de l'État et du conseil général). Marqué par un héritage historique fort, le secteur associatif est diversement implanté sur le territoire⁷.

Les différents établissements et services œuvrant dans la protection judiciaire de la jeunesse

Le dispositif d'ensemble de la protection judiciaire de la jeunesse est composé (au 1^{er} juin 2013) :

- du secteur public de l'État, constitué de 220 établissements et services relevant du ministère de la justice ;
- du secteur associatif « exclusif », c'est-à-dire habilité et financé exclusivement par l'État, composé de 220 établissements et services gérés par 165 associations ;
- du secteur associatif « conjoint », qui recouvre 866 établissements et services gérés par plus de 500 associations et intervenant à la fois pour la justice des mineurs au titre des mineurs en danger, pour la protection administrative de l'enfance, voire d'autres branches du domaine social et médico-social ; ces établissements et services sont habilités conjointement par l'État et les conseils généraux.

Au sein de l'ensemble de ces acteurs de la justice des mineurs, l'administration de la PJJ occupe une position charnière :

- exécutante des décisions de justice – rôle qu'elle n'a jamais exercé seule mais toujours en lien avec le secteur associatif et désormais également avec les départements – elle est à la fois en interaction avec les magistrats, prescripteurs souverains, mais aussi partiellement dépendants du travail des éducateurs de la PJJ et de la disponibilité des offres de prises en charge qu'elle finance ;
- administration d'État chargée de garantir la bonne exécution des décisions de justice et l'équité sur le territoire, elle doit s'articuler avec les départements, autorités décentralisées, et avec le secteur associatif qu'elle finance et contrôle, pour assurer la disponibilité et la complémentarité des prises en charge ;
- contributeur d'autres politiques publiques, en particulier dans les domaines de l'insertion des jeunes en difficulté et de la prévention de la délinquance des mineurs, elle doit aussi nouer des partenariats avec d'autres acteurs pour améliorer l'efficacité de ses interventions auprès des mineurs.

⁷ On trouvera en annexe 5 une présentation des services et établissements de la PJJ et des principales structures associatives œuvrant dans le domaine de la protection judiciaire de la jeunesse.

Doté de 783 M€ de crédits de paiement en 2014, le programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*, rattaché à la mission Justice et placé sous la responsabilité de la directrice de la PJJ, affiche ainsi quatre objectifs de performance : consolider l'amélioration de la prise en charge des mineurs délinquants ; contribuer, par l'investigation, à la qualité de la décision judiciaire ; optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels ; contribuer à la protection de l'enfance en danger.

Contrôlée par la Cour dans le cadre d'un rapport public thématique publié en juillet 2003⁸, qui avait fait apparaître de graves défaillances dans l'organisation, dans les fonctions de pilotage, de gestion et de prise en charge des mineurs par les établissements et services de la PJJ, l'administration de la PJJ s'est depuis profondément réformée et réorganisée. Dans son rapport public de 2007, la Cour soulignait déjà qu'« en quelques années, de service en mauvais état, la DPJJ s'est transformée en une organisation parfois en avance sur d'autres directions » et, tout en saluant « cet effort remarquable », appelait à le poursuivre⁹.

Depuis lors, cet effort s'est effectivement poursuivi, notamment dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) engagée en 2007-2008. À cette occasion, les missions de la PJJ ont été reprécisées et son organisation profondément refondue, dans un mouvement de diminution de ses effectifs et de réduction de ses crédits. Parallèlement, d'importantes réformes législatives¹⁰ sont entrées en vigueur, dans le domaine de la protection de l'enfance en danger comme dans celui de la délinquance des mineurs.

Ce mouvement de réforme ou de redéfinition des orientations est encore en cours : pour remplacer les plans stratégiques qui ont accompagné la RGPP, la DPJJ a engagé en septembre 2013 un exercice de « diagnostic partagé » qui, conjointement avec le rapport du sénateur Jean-Pierre Michel, placé en mission auprès du Gouvernement de juin à décembre 2013¹¹, doit servir de base à l'élaboration de nouvelles orientations stratégiques à l'automne 2014.

La version définitive du présent rapport a été arrêtée avant que ne soient connues les nouvelles orientations stratégiques que la direction de la protection judiciaire de la jeunesse devait adopter en octobre 2014.

Dans le contexte ainsi rappelé, l'enquête de la Cour n'avait pas pour objet de se prononcer sur la pertinence des mesures susceptibles d'être prises à l'endroit des mineurs sous main de justice. Celles-ci relèvent du législateur quant à leur définition de principe et du juge judiciaire quant à leur application d'espèce. La question générale de la politique de protection judiciaire de la jeunesse et de l'évolution du droit qui la fonde, en particulier de l'ordonnance du 2 février 1945 dont la révision est évoquée depuis plusieurs années, a d'ailleurs été traitée par le rapport précité du sénateur Michel.

De même, le sujet de la protection de l'enfance en danger, traitée de façon complète par la Cour dans un rapport public thématique d'octobre 2009¹² et dont la gouvernance fait

⁸ Cour des comptes, *La protection judiciaire de la jeunesse, Rapport au Président de la République*, juillet 2003, La documentation française, 147 p., disponible sur le site www.ccomptes.fr.

⁹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2007, La protection judiciaire de la jeunesse*, p. 277-290. La Documentation française, février 2007, 332 p., disponible sur le site www.ccomptes.fr.

¹⁰ On trouvera en annexe 4 un récapitulatif des principales lois intervenues ces dernières années en matière de justice des mineurs.

¹¹ Rapport de M. Jean-Pierre Michel, sénateur en mission auprès de Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice, *La protection judiciaire de la jeunesse au service de la justice des mineurs*, 18 décembre 2013.

¹² Cour des comptes, *Rapport public thématique, La protection de l'enfance*, octobre 2009, La Documentation française, 178 p., disponible sur le site www.ccomptes.fr.

actuellement l'objet d'une mission dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP), n'est abordé ici que de manière indirecte, à partir du rôle joué par la PJJ.

La présente enquête de la Cour s'est d'abord attachée à apprécier la portée de l'évolution des missions de la PJJ depuis le dernier rapport qu'elle lui a consacré, s'agissant en particulier de son rôle de coordination des acteurs de la justice des mineurs (chapitre I). Elle a ensuite examiné la pertinence de la réorganisation mise en œuvre ces dernières années, qu'il s'agisse des structures, de la gestion des personnels, des relations avec le secteur associatif ou du pilotage global des capacités de prise en charge (chapitre II). Elle s'est enfin penchée sur les modalités de mise en œuvre par la PJJ des mesures qui lui sont confiées et de la gestion du parcours du mineur, ainsi que sur l'évaluation de l'efficacité des actions conduites (chapitre III).

Précisions terminologiques

La protection judiciaire de la jeunesse désigne à la fois :

- le régime juridique spécifique applicable aux mineurs en matière de traitement de la délinquance (cadre pénal) et en matière de protection de l'enfance (cadre civil) ;
- la politique publique de justice des mineurs ;
- l'administration de l'État chargée de l'ensemble des questions relatives à la justice des mineurs et de l'exécution des mesures qui lui sont confiées par les juges des enfants.

Pour faciliter la lecture, le présent rapport désignera la première notion par l'expression complète de protection judiciaire de la jeunesse, en qualifiant le plus souvent sa dimension civile ou pénale. La deuxième notion sera désignée par le terme de justice des mineurs. Le sigle PJJ sera quant à lui utilisé pour désigner l'administration d'État dans son ensemble, le sigle DPJJ faisant référence à la direction d'administration centrale, celui de DIR aux directions interrégionales de la PJJ, et celui de DT aux directions territoriales de la PJJ.

Chapitre I

Asseoir les compétences et le rôle de la protection judiciaire de la jeunesse

Aux termes du décret du 8 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice, « la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice, de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre ».

En vertu de ce texte, la PJJ exerce d'abord une compétence de conception des « normes et cadres d'organisation de la justice des mineurs », en liaison avec les autres directions compétentes de l'État. Elle exerce également une compétence opérationnelle, en « garanti[ssant], directement ou par son secteur habilité, une aide aux décisions de l'autorité judiciaire » et en « assur[ant] directement, dans les services et établissements de l'État, la prise en charge de mineurs sous main de justice ». Elle assure enfin « le contrôle, l'audit et l'évaluation [de] la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge quel que soit le statut des services et établissements sollicités » par l'autorité judiciaire et détermine les objectifs stratégiques et opérationnels en matière de définition des besoins de fonctionnement et d'équipement, de répartition des ressources et des moyens, et de gestion des ressources humaines.

À la fois régulateur et opérateur de la politique de la justice des mineurs, la PJJ se trouve ainsi à l'articulation des relations entre trois acteurs : les magistrats, prescripteurs des décisions de prise en charge ; les départements, pilotes de la politique de protection de l'enfance sur leur territoire ; et le secteur associatif, qui intervient la fois, et souvent conjointement, au titre de l'assistance éducative, de l'investigation civile et pénale et de la prise en charge des mineurs délinquants.

Dans un tel contexte, si les missions opérationnelles de la PJJ ont été clarifiées par le recentrage opéré à partir de 2008 sur la prise en charge des mineurs délinquants, sa mission de « concertation », indispensable pour garantir l'équité de traitement et la bonne exécution des décisions de justice sur l'ensemble du territoire, demeure en revanche complexe et délicate vis-à-vis de partenaires indépendants ou décentralisés.

I - Le recentrage opérationnel de la PJJ sur la prise en charge des mineurs délinquants

A - Le retrait de l'assistance éducative

1 - Un choix cohérent avec les lois de décentralisation et la loi du 5 mars 2007

La compétence du département en matière d'aide sociale à l'enfance, dans sa double dimension de protection administrative et judiciaire de l'enfance en danger, résulte de la loi du 22 juillet 1983. Elle a été réaffirmée par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance, qui avait pour objectif d'augmenter la part des mesures administratives et de rendre subsidiaire l'intervention du juge.

Si, en matière de protection administrative, le transfert de compétence a conduit l'État à se retirer intégralement des dispositifs de prise en charge des enfants, il n'en a pas été de même en matière de protection judiciaire.

Jusqu'en 2009 en effet, les services de la PJJ ont continué d'intervenir en assistance éducative, de façon concurrente avec ceux des départements et souvent dans des conditions disparates. Dans son rapport de 2009 sur la protection de l'enfance, la Cour constatait ainsi que « le niveau d'intervention de la PJJ est variable selon les départements et ne semble pas dépendre d'un critère préétabli ». La PJJ n'intervenait en effet quasiment pas dans certains départements alors qu'elle était davantage sollicitée dans d'autres, pour une proportion moyenne qui apparaissait marginale pour les placements (moins de 0,4 % des cas) et très minoritaire pour les mesures de milieu ouvert (7 % des cas).

L'État assurant le financement des mesures dont l'exécution lui était confiée, il en résultait « des transferts de charge mal contrôlés », ce qui avait conduit la Cour à recommander, dès 2003, que la « base juridique de la mesure ordonnée par le juge constitue l'unique référence du financement de cette dernière ».

Pour clarifier cette situation, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a créé un cadre expérimental visant à confier l'exécution de toutes les mesures d'assistance éducative aux conseils généraux. Cette expérimentation, ouverte pour une période de cinq ans et dans laquelle cinq départements se sont inscrits, n'a pas été conduite à son terme selon les modalités prévues par la loi. L'État, à la suite de la promulgation de la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance et dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), a en effet décidé en 2008 de généraliser le retrait de la PJJ de l'assistance éducative pour la recentrer sur la prise en charge des mineurs délinquants.

Ce recentrage de la PJJ procédait d'une démarche de spécialisation, engagée depuis plusieurs années. Le conseil de sécurité intérieure de 1998 avait ainsi défini comme prioritaire l'activité de la PJJ dans le domaine pénal et la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité avait conféré au secteur public de la PJJ compétence exclusive pour la mise en œuvre des peines prononcées à l'encontre des mineurs. L'objectif recherché était de spécialiser le secteur public sur les mineurs qui, ayant commis un acte délictueux, étaient les plus en difficulté et d'améliorer les délais de prise en charge en matière pénale.

Progressif jusqu'alors, le retrait de la PJJ de l'exécution des mesures de placements et de milieu ouvert prononcées sur un fondement civil s'est ainsi accéléré à partir de 2008 : alors qu'elle représentait 9 % de son activité en 2006, elle est passée à 7 % en 2008 et à 4 % en 2010, pour ne plus représenter désormais qu'une part marginale de 0,2 % en 2012.

L'activité civile de la PJJ est désormais limitée aux seules mesures d'investigation, l'aide à la décision judiciaire étant une prérogative de l'État.

Tableau n° 1 : évolution de l'activité de la PJJ (secteur public et SAH) hors protection des jeunes majeurs (en nombre de mesures)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Pénal	143 351	153 143	164 394	170 097	167 764	173 860
<i>dont investigation</i>	42 787	44 133	48 257	50 040	48 767	50 456
<i>dont milieu ouvert</i>	91 503	99 007	105 166	108 882	107 919	113 167
<i>dont placement</i>	9 061	10 003	10 971	11 175	11 078	10 237
Civil	81 825	72 523	60 617	53 676	49 598	47 337
<i>dont investigation</i>	61 511	56 123	51 301	49 817	48 196	46 867
<i>dont milieu ouvert</i>	18 429	14 931	8 602	3 572	1 283	443
<i>dont placement</i>	1 885	1 469	714	287	119	37
TOTAL	225 176	225 666	225 011	223 773	217 362	221 197

Source : DPJJ

Note de lecture : le suivi de l'activité de la PJJ s'effectue à partir du nombre de mesures dont l'exécution lui a été confiée. Un jeune peut faire l'objet de plusieurs mesures. En 2012, la PJJ a ainsi mis en œuvre 221 197 mesures en suivant 139 963 jeunes.

Il n'en est pas résulté de transfert d'activité significatif vers les départements, puisque les mesures de protection judiciaire civile sont restées stables entre 2007 et 2010, avant de connaître une légère progression les deux années suivantes, comme le montre le tableau ci-dessous. Quoi qu'il en soit, cette décision, qui ne constituait ni un transfert de compétence ni une création ou une extension de compétences à la charge des départements, n'a pas donné lieu à compensation par l'État, malgré la demande formulée par les départements¹³.

Tableau n° 2 : prises en charges civiles par les services de l'aide sociale à l'enfance (en nombre de mesures)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Placement	107 331	107 808	108 509	109 058	111 348	113 688
Milieu ouvert	105 139	104 286	102 852	103 216	106 583	108 704
TOTAL	212 470	212 094	211 361	212 274	217 931	222 392

Source : DPJJ sur la base des données fournies par les conseils généraux

¹³ Cette analyse a été confirmée par le Conseil constitutionnel dans une décision 2010-109 QPC du 25 mars 2011. En termes de montants, la PJJ avait estimé le coût de la prise en charge des mesures civiles hors investigation par son service public et son secteur associatif habilité à 90 M€ en 2008, soit 1,51 % du montant total des dépenses consacrées par les départements à l'aide sociale à l'enfance.

2 - Une décision contestée et partiellement remise en cause

Cette évolution, qui s'inscrivait dans le sens de la clarification des compétences opérée par les lois de décentralisation puis dans le cadre de la RGPP, a entraîné des restructurations et des redéploiements de personnels et de crédits. Ceux-ci seront évoqués dans le chapitre II du présent rapport.

Elle a aussi soulevé des contestations, en interne comme chez certains magistrats, heurtant une culture de l'action éducative qui envisage les régimes de protection civile et pénale comme un ensemble indissociable. Surtout, cette spécialisation exclusive a supprimé la possibilité, pour les mineurs qui font d'abord l'objet d'une mesure pénale puis d'une mesure civile, de continuer à être suivis par le service qui les a initialement pris en charge au titre de la mesure pénale. Ces cas de figure sont souvent identifiés comme emblématiques de la nécessité de bâtir des « parcours de prise en charge », à partir du besoin du mineur et non des frontières de compétences institutionnelles.

C'est la raison pour laquelle le rapport remis par le sénateur Jean-Pierre Michel¹⁴, comme les réflexions conduites au sein de la DPJJ dans le cadre de l'élaboration des nouvelles orientations stratégiques, évoquent la possibilité de rouvrir les prises en charge civiles dans le secteur public de la PJJ.

Si la Cour n'a pas vocation à entrer dans des débats sur la conception de l'action éducative dans le cadre civil et pénal, elle observe toutefois que la PJJ n'est pas en mesure de quantifier le risque de rupture de continuité dans l'enchaînement entre un dispositif pénal et une mesure d'assistance éducative qui permettrait de calibrer le niveau souhaitable de réouverture des prises en charge civiles par le secteur public.

De plus, la difficulté, voire l'impossibilité, de définir des critères objectifs fondant l'intervention de la PJJ en assistance éducative risquent de faire renaître les disparités de traitement sur le territoire que la Cour avait déjà été constatées en 2009.

Aussi apparaît-il préférable de parachever la répartition des compétences entre les conseils généraux et la PJJ et de supprimer, pour cette dernière, toute possibilité d'assurer la prise en charge de mesures civiles autres que celles relatives à l'investigation.

B - L'extinction de fait de la protection judiciaire des jeunes majeurs

1 - Un dispositif ancien et mal régulé

Instauré en 1975 lors de l'abaissement de la majorité légale à 18 ans, le régime de protection des jeunes âgés de 18 à 21 ans repose sur une claire séparation des compétences.

D'un côté, la protection judiciaire, prévue par le décret du 18 février 1975 et décidée par le juge à la demande de l'intéressé, incombe à l'État. De l'autre, le régime de protection administrative relève, aux termes du décret du 2 décembre 1975 confirmé par la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, du service de l'aide sociale à l'enfance des départements, dont les interventions « peuvent également être destinées à des majeurs de

¹⁴ Rapport de M. Jean-Pierre Michel, sénateur en mission auprès de Mme la garde des Sceaux, ministre de la justice, *La protection judiciaire de la jeunesse au service de la justice des mineurs*, 18 décembre 2013.

moins de 21 ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre »¹⁵.

Cette dualité a entraîné des dérives et des transferts de charge entre l'État et les départements, les travailleurs sociaux ayant tendance à inciter les jeunes majeurs à solliciter une décision de protection judiciaire, plutôt qu'une mesure d'aide sociale départementale. La Cour avait ainsi observé en 2003 que, dans certains départements, près du quart des jeunes majeurs placés sous protection judiciaire n'étaient pas connus des services de la PJJ avant leur majorité et que surtout, en raison d'un tarif journalier très élevé, les dépenses en faveur de l'hébergement des jeunes majeurs allaient jusqu'à représenter la moitié de l'ensemble des dépenses financées par l'État dans le secteur associatif habilité, alors même que les jeunes majeurs pris en charge ne représentaient que 5 % des jeunes confiés à ce secteur.

À la suite de ces constats, une circulaire du Garde des Sceaux du 21 mars 2005, adressée aux chefs de cours d'appel et aux directeurs régionaux de la PJJ, a d'abord recommandé de limiter le régime de protection judiciaire aux seuls jeunes majeurs qui étaient déjà suivis par la PJJ avant leur majorité et d'orienter les autres vers la protection administrative départementale. En 2008, dans le cadre de la RGPP, une décision plus tranchée a été prise, consistant à supprimer progressivement la prise en charge de l'ensemble des mesures de protection judiciaire des jeunes majeurs par le secteur public et le secteur associatif de la PJJ.

Cette mesure, qui revient à supprimer *de facto* le régime de protection judiciaire des jeunes majeurs, aurait dû être accompagnée, et même précédée, d'une abrogation du décret du 2 février 1975. Mais celle-ci s'est heurtée, le 26 novembre 2009, à un avis négatif de la commission consultative sur l'évaluation des charges du comité des finances locales, et le décret n'a jamais été adopté.

Dans les faits, aucun transfert vers les départements n'a cependant été observé, ceux-ci considérant comme facultatif l'octroi de la protection administrative aux jeunes de moins de 21 ans et la faisant dépendre de la signature d'un « contrat jeune majeur », dont le nombre n'a que peu varié depuis 2009, comme le montre le tableau n° 3 *infra*.

2 - L'existence de dispositifs alternatifs

Dès lors que le relais n'a pas été véritablement pris par la protection administrative relevant des départements, le risque existait que l'impossibilité de fait de recourir au dispositif de protection des jeunes majeurs entraîne, pour les cas où ce recours paraît indispensable, des phénomènes de rupture brutale de prise en charge lors de l'accession à la majorité. Là encore, si beaucoup de craintes s'expriment en ce sens, il est difficile d'apprécier l'ampleur du phénomène en l'absence d'évaluation quantitative des situations concernées.

De plus, il faut observer que, parmi les publics pris en charge par la PJJ, beaucoup ont en fait plus de 18 ans, dès lors que l'exécution des mesures ordonnées à leur endroit lorsqu'ils étaient mineurs peut se prolonger sur plusieurs années et donc *de facto* au-delà de la majorité. Ainsi, sur les 138 419 jeunes pris en charge par la PJJ en 2013, 35 228 étaient âgés de plus de 18 ans, soit 25 %.

¹⁵ Article L. 112-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

En outre, la prise en charge des jeunes déjà suivis au pénal par la PJJ reste possible dans le cadre de l'article 16 *bis* de l'ordonnance de 1945, qui permet au juge d'ordonner la poursuite du placement d'un mineur au-delà de sa majorité si celui-ci en fait la demande. Il s'agit certes d'un cadre pénal, auquel il ne peut être recouru que s'il a été prononcé dès le jugement initial. Néanmoins, l'augmentation de l'utilisation de ce dispositif, depuis l'extinction de fait du régime de protection judiciaire des jeunes majeurs, confirme qu'il tend à s'y substituer, même si aucun effet mécanique ne peut être établi.

**Tableau n° 3 : évolution des dispositifs de prises en charges des jeunes majeurs
(en nombre de jeunes suivis)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Protection jeunes majeurs	9 044	7 896	4 475	2 223	903	265
Jeunes majeurs ASE	17 250	17 11	17 703	18 026	18 063	18 062
Article 16 <i>bis</i>	4 274	5 165	6 546	7 905	8 566	9 585
TOTAL	30 568	30 175	28 724	28 154	27 532	27 912

Source : DPJJ

Enfin, comme la Cour a pu le constater dans les départements visités, les situations personnelles les plus délicates, pour lesquelles une mesure de protection administrative paraît indispensable, semblent bien identifiées et faire l'objet d'échanges satisfaisants entre les services du conseil général et de la PJJ.

Dans ces conditions, la persistance dans l'ordre juridique, presque cinquante ans après l'abaissement de la majorité civile à 18 ans, d'un régime de protection judiciaire des jeunes majeurs qui repose sur le consentement et non la contrainte, associée à son inapplicabilité pratique faute de financement, ne paraît pas satisfaisante.

En définitive, le recentrage des compétences opérationnelles de la PJJ a permis de clarifier la répartition des rôles entre l'État et les départements et de mettre un terme aux disparités de traitement et aux enchevêtrements de financements qui en résultaient. Cette évolution doit désormais être entérinée dans les textes. Le partage des compétences qui en résulterait peut être retranscrit, de façon résumée, dans le tableau qui suit.

Tableau n° 4 : partage des compétences entre la PJJ et les départements en matière de protection administrative et judiciaire

Régime	Prescripteur	Exécutant	Financier
Protection administrative	Département	Département (aide sociale à l'enfance – ASE – et secteur associatif autorisé et habilité par le département)	Département
Protection judiciaire civile (assistance éducative)	Parquet (urgence) Juge des enfants	- ASE en régie ou secteur associatif autorisé et habilité par le département et l'État - PJJ pour les mesures d'investigation	- Département - État pour les mesures d'investigation
Protection judiciaire pénale	Parquet (alternatives aux poursuites) Juge des enfants	PJJ et secteur associatif autorisé et habilité au pénal	État

Source : Cour des comptes

II - L'affirmation du rôle de coordination de la PJJ

S'il donne un fondement réglementaire à la fonction d'animation et de pilotage dévolue à la PJJ en lui confiant la responsabilité « de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre », le décret du 9 juillet 2008 ne lui confère pour autant aucune prérogative institutionnelle. Selon les termes mêmes du décret, cette fonction doit s'exercer sur le mode de la « concertation », rendant cet exercice difficile, en dépit des textes et des procédures qui tentent de la formaliser, aussi bien vis-à-vis des magistrats que vis-à-vis des conseils généraux.

A - La concertation avec les juges

1 - Les insuffisances des structures en place

Comme tous les magistrats du siège, les juges des enfants bénéficient d'une indépendance juridictionnelle garantie par la Constitution. Leurs pratiques individuelles peuvent légitimement varier, entre juridictions, voire parfois au sein d'une même juridiction. Pourtant, si leur fonction fait d'eux, par définition, les juges de situations individuelles, sur lesquelles ils se prononcent souverainement, ils sont aussi, en tant que « donneurs d'ordre », parties prenantes d'une politique de protection judiciaire de la jeunesse qui les met en relation avec les services de la PJJ et de l'aide sociale à l'enfance.

Afin de renforcer la coordination interne aux juridictions, le décret du 4 février 2008 a, en premier lieu, élargi les missions du conseiller de cour d'appel délégué à la protection de l'enfance en le chargeant d'établir, au moins une fois par an, un rapport sur le fonctionnement des tribunaux pour enfants (TPE) du ressort de la cour d'appel concernée, sans pour autant lui conférer aucun rôle d'animation à l'égard de ces derniers.

Le décret a, en second lieu, prévu la désignation, dans les tribunaux de grande instance dotés de plusieurs cabinets de juge des enfants, d'un magistrat coordonnateur « chargé d'organiser le service de la juridiction des mineurs et de coordonner les relations de cette juridiction avec les services chargés de la mise en œuvre des mesures prises par celle-ci » et d'adresser au président du TGI, « au moins une fois par an, un rapport sur l'activité du tribunal pour enfants ». Aucune prérogative ni aucune décharge d'activité ne lui ont été attribuées pour l'exercice de ces fonctions d'organisation et de coordination.

Par ailleurs, la circulaire du garde des sceaux du 6 mai 2010 a rappelé aux magistrats du parquet et du siège ainsi qu'aux directions territoriales de la PJJ la nécessité de tenir des « réunions régulières » regroupant, au niveau des TGI, les magistrats du siège et du parquet ainsi que le directeur territorial de la PJJ, destinées à être le « lieu de définition d'une politique concernant les mineurs, notamment sur le thème de la protection de l'enfance ».

Une autre circulaire du 22 juillet 2010, co-signée des directeurs de la PJJ et des affaires criminelles et des grâces, prévoit, quant à elle, la création d'instances tripartites de coordination des acteurs de la justice des mineurs, dénommées « trinômes », à « vocation essentiellement opérationnelle » et visant à renforcer le suivi individuel des mineurs placés dans les situations les plus délicates.

Si la désignation des conseillers délégués et des magistrats coordonnateurs a été effectuée, en application du code de l'organisation judiciaire, en revanche la tenue des instances de concertation, qui ne revêt pas de caractère obligatoire pour les juridictions et qui représente une charge de travail supplémentaire pour les juges des enfants, s'effectue à des rythmes disparates sur le territoire et avec des contenus variables, comme a pu le constater la Cour dans les régions où elle s'est rendue à l'occasion de cette enquête. Dans certains départements, des réunions trimestrielles ont lieu au niveau de chaque TGI, parfois sous l'égide du conseiller de la cour d'appel délégué à la protection de l'enfance, et des réunions se tiennent deux à trois fois par an au niveau de la Cour d'appel. Dans d'autres cas, les réunions ne se tiennent qu'annuellement, au niveau de la Cour d'appel, et seuls les magistrats coordonnateurs y participent.

Quant aux trinômes sur le suivi individuel des mineurs délinquants les plus exposés, dont la mise en place a dû faire l'objet d'une relance par une nouvelle circulaire du 30 juin 2011, la synthèse effectuée début 2013 par la DPJJ – sur la base des bilans transmis par 22 cours d'appel seulement sur 36 – faisait état de leur installation dans 45 TPE sur 155 et, dans un tiers des cas, sans protocole préalable.

2 - L'absence d'échange sur la définition d'une politique territoriale

En dépit des limites institutionnelles signalées ci-dessus, la Cour a pu constater, dans toutes les régions où elle s'est rendue, des modes de concertation ponctuels et fréquents entre les services de la PJJ et les magistrats – du reste souvent plus structurés avec le Parquet. Néanmoins, ces échanges ponctuels ne créent pas les conditions d'une véritable discussion sur la définition d'une politique de justice des mineurs adaptée aux territoires concernés.

Au-delà des échanges directs entre magistrats et directeurs des différentes structures sur le suivi des situations individuelles, les relations institutionnelles entre la PJJ et les magistrats portent surtout sur l'utilisation des capacités de prise en charge et leur disponibilité au moment du prononcé de la décision. À ce titre, la PJJ adresse aux intéressés un tableau de bord mensuel sur l'activité des services et établissements de sa circonscription.

Cette focalisation sur la régulation des capacités disponibles donne l'impression aux magistrats que leurs décisions sont conditionnées, voire contingentées, par les moyens disponibles. Cette perception peut entraîner des tensions avec la PJJ, comme lors de la mise en œuvre de sa réorganisation territoriale qui sera évoquée au chapitre II. De surcroît, la recherche de places disponibles est parfois effectuée directement par les magistrats auprès des directeurs de services et établissements, surtout associatifs, ce qui peut nuire à la gestion coordonnée qui incombe à la PJJ.

La politique d'habilitation et de contrôle des établissements et services associatifs à qui sont confiés les mineurs sous main de justice, qui sera examinée plus en détail dans son articulation avec les conseils généraux (voir ci-après), ne paraît pas davantage être l'occasion d'une discussion approfondie entre la PJJ et les magistrats pour déterminer les besoins et les modes de réponse.

La procédure d'habilitation requiert en effet l'avis préalable des magistrats, mais dès lors qu'elle n'est pas exhaustive et qu'elle pâtit d'importants retards, en particulier pour les associations intervenant uniquement en assistance éducative ou conjointement au civil et au pénal, elle n'offre pas aux magistrats de vision sur l'ensemble de l'offre disponible. Quand elle a lieu, cette procédure de recueil d'avis est pourtant jugée satisfaisante par les magistrats

qui disposent ainsi d'un droit de regard sur le fonctionnement des services. Les magistrats apprécient également d'être associés aux audits régionaux et aux comités de suivis mis en place dans ce cadre.

Les rapports annuels d'activité des juridictions pour mineurs et la synthèse qu'en tire la DPJJ confirment ce diagnostic, en mettant en avant, selon l'analyse de la DPJJ elle-même, un « dispositif inabouti, faisant plutôt écho à des temps ponctuels de concertation avec les services éducatifs, dans l'urgence le plus souvent, que d'espaces de concertation institutionnalisés autour de la question des besoins et de la politique d'évolution du secteur public et d'habilitation du secteur associatif ».

Cet état de fait paraît regrettable à la Cour. L'entière souveraineté des magistrats dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle tout comme la grande variabilité des décisions¹⁶ rendent difficile mais pas impossible la réflexion partagée sur les besoins d'un territoire et l'adéquation de l'offre de prise en charge.

Aussi conviendrait-il de rendre effective la tenue de réunions de coordination entre les magistrats du siège et du parquet et la PJJ. De son côté, cette dernière devrait alimenter la réflexion commune à partir d'une analyse des caractéristiques sociales et démographiques des territoires, d'une synthèse des besoins exprimés par les juges et des priorités de politique, afin de permettre l'émergence de la politique territoriale de justice des mineurs souhaitée par la circulaire du 6 mai 2010.

B - La concertation avec les départements

Comme indiqué en introduction, la justice des mineurs est d'abord une justice civile. Si la loi 5 mars 2007 a réaffirmé le rôle pilote des conseils généraux en matière d'élaboration et de mise en œuvre de la politique de la protection de l'enfance, dans sa double dimension de protection administrative et judiciaire, la PJJ quant à elle, chargée aux termes du décret du 9 juillet 2008 « de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs », doit veiller à garantir pour le compte de l'État la bonne articulation des prises en charge civiles et pénales et l'égalité de traitement sur le territoire.

À ce titre, la circulaire du Garde des sceaux du 6 mai 2010, relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance, rappelle que la PJJ doit participer à l'élaboration des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale et aux observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) ainsi qu'aux cellules de recueil des informations préoccupantes¹⁷ (CRIP). Elle doit également, pour le compte du préfet, autoriser conjointement avec le conseil général et habilitier les services et établissements qui mettent en œuvre les mesures d'assistance éducative, dont la majorité relève du secteur associatif.

¹⁶ Les statistiques d'activité des tribunaux pour enfants font apparaître, dans les régions où la Cour s'est déplacée, des variations très importantes entre tribunaux et, à l'intérieur d'un tribunal, entre cabinets, parfois liées d'ailleurs à des contraintes logistiques.

¹⁷ L'article L. 226-3 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le président du conseil général est chargé du recueil, du traitement et de l'évaluation des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être. Le représentant de l'État et l'autorité judiciaire lui apportent leur concours.

Emblématique du rôle de l'État comme garant de l'équité de traitement sur le territoire, la mission de coordination de la prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE) a pris par ailleurs une ampleur très importante ces dernières années : la croissance des flux de migrants mineurs, jointe à leur concentration sur quelques départements seulement, a conduit la PJJ à créer une cellule de coordination afin de répartir de façon équilibrée leur prise en charge sur l'ensemble du territoire. Ce sujet, qui vient de faire l'objet d'une mission d'inspection conjointe, ne sera toutefois pas abordé dans le cadre du présent rapport.

1 - Une faible association aux procédures de planification et de recueil des « informations préoccupantes »

Sur le plan de l'analyse des besoins et de la programmation des actions, si, à la fin de l'année 2013, 97 des 101 départements disposaient d'un schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, la PJJ n'avait été associée à l'élaboration de leur volet enfance et jeunesse que dans 51 d'entre eux. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance prévus par la loi du 5 mars 2007, qui doivent analyser les besoins et la pertinence de l'offre de prise en charge disponible, n'avaient quant à eux été mis en place que dans 57 départements.

Dans ces conditions, la capacité de la PJJ à favoriser une approche coordonnée des problématiques de protection judiciaire de la jeunesse est variable sur le territoire. Certains départements, minoritaires, estiment que le retrait de la PJJ en tant qu'opérateur en matière d'assistance éducative la prive de tout droit de regard en la matière : ils ne l'associent délibérément plus à l'exercice d'élaboration du schéma. Ceux qui la convient le font parfois uniquement aux réunions formelles de lancement et de présentation du schéma. D'autres en revanche l'associent aux groupes de travail préparatoires ou de suivi d'exécution, la collaboration aboutissant parfois même à la co-signature du schéma dans 28 départements (alors que celle-ci n'est plus obligatoire depuis la loi du 13 août 2004).

Même dans les cas où la PJJ est associée à l'élaboration des schémas et où un chapitre relatif à la prise en charge des mineurs délinquants y figure, le contenu programmatique et opérationnel des schémas est très inégal, comme le soulignait déjà le rapport de la Cour de 2009. Il se limite souvent à l'affichage d'ambitions générales, rarement déclinés en objectifs mesurables. Il est peu fait référence aux projets territoriaux des directions territoriales de la PJJ, qui du reste se limitent, eux aussi, à la déclinaison générale des priorités nationales et à la description de processus, sans traduction opérationnelle et chiffrée des objectifs.

En particulier, aucun lien n'est établi avec les procédures d'autorisation des établissements et services relevant de la protection de l'enfance en danger, qui doivent être autorisées conjointement par le préfet et le président du conseil général dès lors qu'elles mettent en œuvre des mesures d'assistance éducative ou accueillent des mineurs sur décision judiciaire. Ces autorisations doivent pourtant, depuis la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (dite loi HPST), s'effectuer sur la base d'appels à projet engagés au vu des besoins identifiés, l'autorité publique devant désormais prendre l'initiative et non plus seulement réceptionner et instruire les demandes. Or les nouvelles dispositions de la loi HPST ne trouvent pas véritablement à s'appliquer, au moins s'agissant des établissements et services soumis à autorisation conjointe : dans les départements du ressort des directions territoriales visitées lors de l'enquête de la Cour, si la PJJ avait pu utiliser ponctuellement la procédure d'appel à projet pour la création ou l'évolution de structures relevant exclusivement de l'État, aucune procédure d'appel à projet

conjointe n'avait été lancée¹⁸. La DPJJ, qui a adressé à son réseau des instructions uniquement techniques et procédurales sur les nouvelles dispositions de l'appel à projet, n'en assure d'ailleurs pas de suivi particulier.

La participation des directions territoriales de la PJJ aux cellules de recueil et de traitement des informations préoccupantes (CRIP) est, elle aussi, hétérogène. Au 31 décembre 2013, 97 départements avaient mis en place une CRIP, dont 70 en l'adossant comme prévu par la loi à un protocole, lequel n'était signé par la PJJ que dans 31 départements. La circulaire du 6 mai 2010 fait pourtant de la participation de la DPJJ aux CRIP « un moyen de favoriser la continuité des parcours des mineurs, notamment de ceux qui font l'objet d'actions éducatives civiles et pénales, et de contribuer à l'équilibre de la répartition des compétences entre les autorités administrative et judiciaire ».

La répartition entre les décisions administratives et judiciaires, où le rôle du parquet paraît bien plus décisif que celui de la PJJ, reste en effet marquée par une très forte prédominance des saisines des juges, pour diverses raisons sur lesquelles la PJJ ne paraît avoir que peu de prise¹⁹. Du reste, la DPJJ n'assure guère le suivi et l'animation au niveau central de la contribution des directions territoriales au CRIP : le dernier bilan disponible, qui avait notamment servi de base à l'élaboration de la circulaire du 6 mai 2010, remonte à fin 2009.

2 - Une procédure d'autorisation conjointe et d'habilitation complexe

Les structures mettant en œuvre des mesures de protection judiciaire civile (en milieu ouvert ou en hébergement) doivent être autorisées conjointement par le préfet et le président du conseil général. Celles mettant en œuvre des mesures de protection judiciaire pénale sont autorisées par le préfet. Ces structures peuvent bénéficier de surcroît d'une habilitation délivrée par le préfet (dite habilitation Justice), qui constitue une garantie supplémentaire de qualité²⁰, mais ne conditionne pas la décision du juge, qui reste libre d'attribuer l'exécution d'une mesure à une association non habilitée. Ce double dispositif d'autorisation et d'habilitation est récapitulé dans le tableau ci-dessous.

¹⁸ Certains départements, jugeant cette procédure trop lourde, ont même indiqué ne pas y avoir recours y compris pour les structures relevant de leur seule autorisation, alors que d'autres avaient pu l'utiliser, mais toujours pour des structures relevant exclusivement de la protection administrative.

¹⁹ La recherche de l'adhésion des familles est une priorité nouvelle et difficile, sans doute encore insuffisamment ancrée dans les pratiques professionnelles. Le recours au juge reste par ailleurs souvent vu comme le mieux à même de susciter la prise de conscience des familles, et apparaît également protecteur pour tous les acteurs.

²⁰ L'habilitation vise notamment à vérifier les mentions présentes sur le bulletin n° 2 du casier judiciaire des personnes intervenant dans la structure concernée.

Tableau n° 5 : autorisation et habilitation des associations prenant en charge des mineurs sous main de justice

		Autorisation	Habilitation	Tarification	Financement
CIVIL	Investigation	État	État	État	État
	Assistance éducative en milieu ouvert	Département/État	État	Département/État	Département
	Placement	Département/État	État	Département/État	Département
PENAL	Investigation	État	État	État	État
	Milieu ouvert (réparation uniquement)	État	État	État	État
	Placement	État	État	État	État

Source : Cour des comptes

La PJJ, qui instruit les deux procédures pour le compte du préfet, dispose en principe, dans ce cadre, d'un levier pour conduire avec les départements une politique concertée en matière de répartition et de qualité de l'offre de prise en charge civile, en y associant les magistrats du siège et du parquet dont l'avis est obligatoirement recueilli. Or cette double procédure d'autorisation conjointe et « d'habilitation Justice », qui, comme on vient de le voir, ne s'adosse pas véritablement aux documents généraux de planification, est inégalement utilisée par les directions territoriales et ne paraît plus guère avoir de sens pour les départements ni même parfois pour les structures.

Les départements en effet comprennent mal que l'autorisation conjointement délivrée par eux et par le préfet doive être complétée d'une habilitation Justice au civil, ce qui apparaît à beaucoup d'entre eux comme peu cohérent avec la responsabilité de principe qui leur a été confiée en matière d'assistance éducative. L'articulation de ces procédures pâtit également d'une absence de parallélisme des formes et de délais peu justifiables²¹.

Quant à la PJJ, elle ne dispose guère d'une ligne de conduite lisible en matière d'habilitation. La circulaire du 6 mai 2010 se contente en effet de rappeler, à titre très général, la nécessité de définir une politique d'habilitation concertée avec les juges et avec les conseils généraux, mais sans donner de directive précise, sauf en matière d'habilitation des services associatifs mettant en œuvre les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert²². Et alors même que deux tiers des habilitations ne sont pas à jour dans le secteur associatif conjoint, que les retards peuvent se compter en années et sont très disparates d'une région à l'autre, la PJJ s'assigne dans son tableau de bord un objectif assez théorique de renouvellement intégral

²¹ L'habilitation est délivrée par le préfet après un simple avis du conseil général pour une durée de cinq ans, et l'autorisation délivrée par le conseil général est valable quinze ans alors que celle délivrée par l'État n'est pas bornée dans le temps.

²² Une seule consigne claire d'ordre organisationnel est énoncée par circulaire du 6 mai 2010, qui demande de veiller à la stricte différenciation, et donc au refus d'habilitation, des services établissant d'une part des évaluations administratives pour le conseil général et d'autre part des investigations judiciaires pour les magistrats, ainsi que des services prenant en charge des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert et des services chargés de la protection administrative, pour éviter toute confusion des rôles et tout effet de « filière ».

des habilitations. Même si une note du 17 décembre 2009 du directeur de la PJJ aux DIR fixe un ordre de priorité²³ entre les équipements, cet objectif général paraît peu réaliste, voire implicitement contradictoire avec d'autres.

Ainsi, si la DPJJ a indiqué à la Cour qu'elle estimait nécessaire que les services associatifs d'assistance éducative en milieu ouvert, dès lors qu'ils sont exclusivement consacrés à la prise en charge de mineurs confiés par l'autorité judiciaire, fassent l'objet d'une habilitation systématique, seuls 44 % d'entre eux disposent d'une habilitation à jour. Pour les établissements d'hébergement du secteur conjoint, les préconisations figurant dans les circulaires budgétaires et tendant à réduire le financement des places habilitées sur le fondement de l'ordonnance de 1945 militent plutôt pour le non-renouvellement des habilitations prononcées à ce titre.

Dans ces conditions, les directions territoriales ont des pratiques sensiblement différentes, qui sont du reste conditionnées par la décision des structures associatives elles-mêmes de solliciter ou non le renouvellement de leur habilitation. Certaines DIR ont ainsi pour politique de maintenir un nombre conséquent d'habilitations, dans le champ civil pour conserver aux magistrats la possibilité de placements directs en assistance éducative, mais également dans le champ pénal, pour compléter les capacités du secteur public et des établissements exclusivement habilités au titre des mineurs délinquants. D'autres au contraire ne renouvellent aucune habilitation pénale dans le secteur conjoint, pour spécialiser les prises en charge des mineurs délinquants dans les services de la PJJ et le secteur associatif exclusivement habilité par l'État, mais ne renouvellent pas non plus les habilitations civiles, pour promouvoir, en lien avec les magistrats et le conseil général, une attribution générale des mesures à l'ASE. D'autres encore n'ont guère de gestion active du dispositif, et accumulent les retards dans l'instruction des demandes de renouvellement.

Enfin, il faut relever que les autorisations elles-mêmes sont caduques dans près de 40 % des cas, dans la mesure où une proportion importante des structures concernées, créées sous l'empire de la loi du 30 juin 1975 (voire antérieurement sous le régime de la simple déclaration), n'ont pas mis à jour leur autorisation dans le cadre nouveau issu de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale. Ce problème de fond, qui concerne l'ensemble du champ social et médico-social – à l'exception du secteur associatif habilité exclusivement par l'État, dont les autorisations sont à jour –, prend ici une dimension plus aiguë encore, dans la mesure où comme le reconnaît la PJJ, des services peuvent de fait être habilités sans être autorisés, alors qu'il s'agit en principe d'une condition préalable²⁴.

En définitive, il apparaît à la Cour que ces procédures d'autorisation et d'habilitation sont inutilement complexes et insuffisamment pilotées. En 2009, dans son rapport sur la protection de l'enfance, elle avait déjà estimé que la superposition de la procédure d'habilitation « n'aurait d'intérêt que si elle correspondait à des exigences particulières pour toutes les associations susceptibles d'accueillir des mineurs sur décision de justice ». Elle avait conclu que « sauf à systématiser l'habilitation justice pour tous les établissements ou services exécutant des mesures décidées par les juges, ce qui supposerait de mobiliser des

²³ La priorité porte d'abord sur les établissements et services habilités exclusivement par l'État ; en deuxième lieu sur les établissements de placement relevant d'une autorisation conjointe, et parmi ceux-ci d'abord ceux habilités à la fois au civil et au pénal, puis ceux habilités uniquement au civil ; et enfin sur les services d'AEMO.

²⁴ Cette problématique générale au secteur social et médico-social fait l'objet d'une réflexion sous l'égide de la direction générale de la cohésion sociale.

moyens significatifs, il paraît préférable de prendre une mesure de simplification en fusionnant l'habilitation Justice avec l'autorisation ».

Cette recommandation demeure d'autant plus d'actualité qu'un service d'audit, examiné au deuxième chapitre de ce rapport (p. 38 et suivantes), a été créé dans le cadre de la réorganisation de la PJJ, avec pour objectif d'auditer tous les cinq ans non seulement les établissements et services du secteur public, mais également l'ensemble des structures autorisées, à titre exclusif ou conjoint, par la PJJ. La mise en œuvre de cet objectif d'audit restant là aussi assez éloignée s'agissant du secteur conjointement autorisé, il apparaît que la PJJ, plutôt que d'afficher deux objectifs irréalistes d'habilitation et d'audit de l'ensemble des structures conjointes, devrait concentrer ses efforts sur un seul mode de contrôle – l'audit – et simplifier les procédures d'habilitation et d'autorisation en les unifiant et, pour le secteur conjoint, en les harmonisant avec les procédures applicables aux conseils généraux.

C - La contribution aux politiques publiques intéressant les mineurs délinquants

Au-delà de la mise en œuvre de ses missions directes et des relations qu'elle entretient à ce titre avec les autres acteurs de la justice des mineurs, la PJJ participe à plusieurs actions ou politiques publiques pouvant intéresser les publics dont elle a la charge. Ces politiques couvrent essentiellement les champs de la prévention de la délinquance, de la lutte contre le décrochage scolaire, de la politique de la ville, de l'insertion et de la santé.

Déclinée depuis une vingtaine d'années dans les différents champs sectoriels évoqués ci-dessus, la contribution de la PJJ aux politiques publiques a été incluse dans ses missions générales par le décret du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la PJJ. La circulaire du 2 septembre 2010 a fixé le cadre général de l'intervention de la PJJ dans ce type d'actions, en lui assignant le double objectif de mobiliser des ressources ou des leviers complémentaires aux siens pour améliorer la prise en charge des publics qui lui sont confiés et de s'assurer que les actions conduites par les autres acteurs publics dans leur domaine d'intervention prennent en compte les besoins spécifiques des mineurs placés sous protection judiciaire.

1 - La prévention de la délinquance

L'association de la PJJ est systématique et formalisée en matière de prévention de la délinquance. Celle-ci participe ainsi aux conseils départementaux et locaux de prévention de la délinquance ainsi qu'aux organes de coordination des zones de sécurité prioritaire.

Sa contribution porte à la fois sur le traitement des situations individuelles des mineurs les plus exposés à la récidive et sur l'amélioration de l'environnement, par l'implication de différents partenaires, notamment associatifs, dans la mise en œuvre des réponses éducatives. Cette implication peut permettre d'améliorer la prise en charge des mineurs confiés à la PJJ, dans le cadre des stages de citoyenneté, des stages de formation civique, des mesures de réparation et des travaux d'intérêt général (TIG). Elle peut aussi concerner l'entourage (parents, adultes, institutions) par des actions sur la parentalité, l'accès aux droits, l'accès aux vacances, etc. La PJJ contribue dans certains endroits à faire émerger des partenariats ou des dispositifs innovants. Mais la nature, l'ampleur et la portée de ces actions dépendent naturellement de la présence et de l'implication des partenaires locaux susceptibles d'organiser ou d'accueillir des stages, des réparations ou des TIG.

2 - La lutte contre le « décrochage scolaire »

La participation de la PJJ au dispositif relais de l'éducation nationale destinés aux élèves de collège en difficulté scolaire est également une priorité bien identifiée et présente dans toutes les interrégions.

Au plan national, la PJJ a affecté ainsi aux différentes DIR en 2014 un volant de 58,2 éducateurs (en équivalents temps plein travaillé – ETPT) pouvant être mis à disposition dans 387 dispositifs relais, chaque DIR étant cependant libre, dans le cadre de sa délégation de gestion, d'utiliser ou non cette possibilité, voire de la dépasser (souvent en contrepartie d'affectation d'enseignants de l'éducation nationale dans les établissements de la PJJ).

3 - Les autres partenariats

Les autres partenariats sont moins homogènes dans leur forme et leur contenu.

En matière de formation professionnelle, la coopération avec les conseils régionaux peinait, au-delà du soutien à quelques projets ponctuels, à s'organiser de manière systématique dans la majorité des interrégions visitées. Il s'agit pourtant d'un enjeu important pour la PJJ compte tenu de l'objectif qu'elle s'est assigné d'insertion professionnelle des mineurs délinquants²⁵.

De même, les partenariats avec les agences régionales de santé (ARS) ont du mal à se nouer de manière systématique. En matière culturelle et sportive, la diversité prévaut là aussi, mais d'une façon plus naturelle dès lors que la participation à une action dans ce domaine s'inscrit souvent dans une logique circonscrite, même si la PJJ s'efforce d'établir des accords cadre avec des fédérations ou associations nationales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

À la fois régulateur et opérateur de politique publique, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a, depuis 2007, recentré ses prises en charge sur les mineurs délinquants, laissant la responsabilité de l'assistance éducative et de la protection des jeunes majeurs aux départements. En cohérence avec la répartition des compétences prévue par les lois de décentralisation, cette réforme est désormais pleinement acquise et devrait être entérinée dans les textes régissant la compétence de la PJJ.

De même, la compétence des départements dans la prise en charge administrative des jeunes majeurs, ainsi que l'objectif de déjudiciarisation des prises en charge, devrait à présent se traduire par l'abrogation du décret du 18 février 1975 fixant les modalités de mise en œuvre de la protection judiciaire des jeunes majeurs qui ne trouve plus à s'appliquer.

Si la dévolution à la PJJ d'une compétence sur l'ensemble des questions relatives à la justice des mineurs et d'une responsabilité de coordination des acteurs intervenant à ce titre répond indéniablement à la nécessité pour l'État de piloter de façon globale cette politique publique, force est de constater cependant le caractère encore formel de cette responsabilité et la disparité de son exercice sur le territoire.

²⁵ Cf. troisième chapitre.

La PJJ ne parvient pas à organiser une coordination des acteurs judiciaires dans son domaine de compétence. Elle n'est associée aux organes départementaux de concertation et à l'élaboration des schémas départementaux de protection de l'enfance qu'à l'initiative des départements. Elle s'insère de manière inégale dans les politiques publiques nationales. En matière d'assistance éducative, la DPJJ ne suit pas les délais d'exécution des mesures par les départements. En conséquence, l'État ne dispose pas d'une vision d'ensemble sur ce sujet, à la différence des délais d'exécution des mesures pénales par la PJJ elle-même, évoqués au chapitre III.

Enfin, les procédures d'autorisation et d'habilitation des structures associatives, au demeurant complexes, redondantes et conduites avec retard, ne constituent pas des leviers d'adaptation de l'offre, qu'il est pourtant de la responsabilité de la PJJ de réguler.

Aussi la Cour recommande-t-elle de :

1. parachever le partage des compétences entre les départements, responsables de la protection judiciaire civile hors mesures d'investigation, et la PJJ en supprimant tout fondement juridique de l'intervention de celle-ci en assistance éducative (hors investigation) et en adaptant en conséquence les textes régissant ses compétences ;

2. dans le ressort des cours d'appel, rendre effective la tenue de réunion de concertation régulière entre les magistrats du siège et du parquet et la PJJ sur la politique de justice des mineurs ;

3. simplifier les régimes d'habilitation et d'autorisation des établissements et services prenant en charge des mineurs sous main de justice, en unifiant les deux procédures et, pour le secteur conjoint, en les harmonisant avec les procédures applicables aux conseils généraux.

Chapitre II

Achever la réforme de l'organisation

Parallèlement à l'évolution et au recentrage de ses missions, la PJJ a procédé à une importante réorganisation.

Un premier plan stratégique, élaboré en 2006, avait engagé, sur la base des préconisations formulées par la Cour en 2003, un mouvement de regroupement et de rationalisation qui a été amplifié par la RGPP à partir de 2008. L'implantation territoriale de la PJJ a été reconfigurée, ses effectifs ont été réduits et la nouvelle fonction d'audit est montée en puissance, sans toutefois trouver totalement sa place ni sa pleine mesure.

Ce mouvement de rationalisation a également affecté le secteur associatif habilité exclusivement par l'État, qui réalise 30 % de l'activité. De ce point de vue, la PJJ a indéniablement atteint les objectifs qui lui étaient assignés. Pour autant, l'amélioration des modalités de tarification, la meilleure connaissance des structures de coût comparées entre secteur public et SAH et surtout l'optimisation du pilotage de l'activité et de l'allocation des moyens restent nécessaires pour assurer une plus grande efficacité et garantir l'équité de traitement sur le territoire.

I - La réorganisation des services de la protection judiciaire de la jeunesse

La protection judiciaire de la jeunesse, dont les effectifs ont été réduits de 6 % depuis 2008, a concentré son implantation territoriale tout en améliorant le cadre juridique de fonctionnement de ses établissements et services.

A - Des réductions substantielles d'effectifs

La révision générale des politiques publiques (RGPP) prévoyait une diminution des effectifs de la PJJ de 140 agents par an de 2009 à 2011, soit 420 agents au total.

De fait, le plafond d'emploi du programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* a fortement diminué entre 2009 et 2012, passant de 9 027 à 8 395 ETPT, soit une diminution de 632 ETPT. La diminution des effectifs consommés, quoique réelle, est moindre puisqu'elle atteint 512 ETPT sur la période 2008-2012.

La DPJJ a choisi de faire essentiellement porter l'effort sur la fonction soutien, c'est-à-dire sur les directions interrégionales, les directions territoriales et l'administration centrale.

Tableau n° 6 : évolution des emplois

	2008	2009	2010	2011	2012
Plafond d'emplois (ETPT)	9 027	8 951	8 618	8 501	8 395
Consommation (ETPT)	8 699	8 589	8 478	8 361	8 187

Source : RAP 2008-2012

Si l'effectif des directions interrégionales a crû de 75 ETPT sur la période, du fait notamment de la création d'une fonction d'audit, la reconfiguration des directions territoriales s'est néanmoins traduite par une diminution de 409 ETPT entre 2008 et 2012, soit une baisse de 41 % par rapport à l'effectif initial. Une baisse plus légère (14 ETPT) est également observée en administration centrale. Le solde final de l'économie en emplois s'établit donc à 332 ETPT sur le soutien.

La DPJJ a également utilisé une partie de la marge dégagée par le retrait des prises en charge civiles pour absorber cette diminution d'effectifs, ce qui se traduit par une forte diminution (151 ETPT) des effectifs consacrés à l'insertion.

L'effectif de l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ) diminue de 140 ETPT du fait du transfert des élèves stagiaires dans l'effectif géré par les directions interrégionales au sein desquelles ils sont pré-affectés. L'affectation anticipée des stagiaires ne permet pas cependant des économies de personnel à due concurrence dans les services de la PJJ, ces stagiaires étant « doublonnés » par un agent expérimenté à hauteur de 0,6 ETPT. Il en résulte que le gain total de cette opération est limité à 56 ETPT.

Les gains d'effectifs ont été répercutés sur l'activité d'investigation et la détention qui ont respectivement bénéficié sur la période 2008-2012 d'un renfort de 107 et 48 ETPT (+ 6,35 %). Les moyens consacrés au placement sont restés stables. Le détail des évolutions figure dans le tableau ci-après.

Tableau n° 7 : évolution des ETPT 2008-2012 par mission

	2 008	2009	2010	2011	2012	Variation
Directions interrégionales	431	408	521	532	506	75
Directions territoriales	1 010	953	757	617	601	- 409
Investigation	3 245	3 200	3 220	3 321	3 352	107
Placement	2 251	2 251	2 287	2 259	2 223	28
Insertion	761	731	683	649	610	- 151
Détention	231	258	259	280	279	48
ENPJJ	559	589	556	504	419	- 140
Centrale	211	199	195	199	197	- 14
TOTAL	8 699	8 589	8 478	8 361	8 187	- 512

Source : DPJJ

B - Une organisation territoriale rationalisée

1 - Un regroupement sur des échelons d'une taille critique suffisante

À compter du 1^{er} janvier 2009, les 15 directions régionales et les 100 directions départementales de la protection judiciaire de la jeunesse ont été regroupées dans 9 directions interrégionales (DIR) et 54 directions territoriales (DT), soit presque deux fois moins qu'avant la réforme²⁶.

Ce découpage interrégional vise à disposer d'un échelon de taille pertinente pour assurer un pilotage efficace des missions et moyens. Il rejoint celui retenu par la direction de l'administration pénitentiaire, en application de la logique d'harmonisation ministérielle définie par le conseil de modernisation des politiques publiques qui prévoyait la mutualisation du soutien au sein de 9 plateformes interrégionales regroupant les fonctions financière, RH, action sociale et informatique²⁷.

Ces regroupements ont d'abord permis d'augmenter les marges de manœuvre budgétaires des directeurs territoriaux. La réforme met désormais l'organisation administrative en cohérence avec les principes directeurs de la LOLF. Jusque-là, l'émiettement des budgets opérationnels de programme (BOP) réduisait les possibilités de mutualisation, de redéploiement et d'arbitrage budgétaires. Elles sont à présent rendues possibles par l'accroissement de la surface financière de chaque BOP régional, dont le montant moyen est passé, hors titre 2, de 22 à 35 M€ annuels.

La réorganisation visait ensuite à clarifier les responsabilités exercées au niveau déconcentré entre les différents échelons. Les fonctions support ont ainsi été concentrées dans les DIR, qui sont chargées de la coordination des acteurs de la protection judiciaire de la jeunesse (organisation des relations avec les autorités judiciaires, administratives et les collectivités locales, concertation avec les institutions responsables de la justice des mineurs, recherche de la complémentarité des interventions entre les acteurs), du pilotage et de la gestion des moyens budgétaires et humains, ainsi que du contrôle des établissements et services.

Les directions territoriales (DT) ont pour mission de décliner les orientations fixées par les DIR, même si celles-ci conduisent l'essentiel des relations avec les autorités judiciaires et administratives et les collectivités locales. Les DT sont chargées du suivi opérationnel de l'activité des établissements et services du secteur public comme du secteur associatif.

²⁶ Le décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse a traduit ce regroupement territorial de fait en remplaçant les directions régionales et départementales prévues par le décret n° 88-42 du 14 janvier 1988, par des directions interrégionales et territoriales.

L'arrêté du 17 mars 2010 fixant le ressort territorial des directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse regroupe réglementairement les 15 directions régionales en 9 directions interrégionales.

Une série d'arrêtés pris entre le 29 mars et le 2 décembre 2010 regroupent les 100 directions départementales en directions territoriales.

²⁷ Les plateformes communes à l'administration pénitentiaire et à la PJJ ont été ouvertes en janvier 2012.

Enfin, la réorganisation territoriale a permis d'absorber (cf. *supra*) les deux tiers des allègements d'effectif demandés dans le cadre de la RGPP (332 ETPT).

2 - Une organisation de l'audit inadaptée

Revu et précisé en juillet 2013²⁸, le champ des audits régionaux, limité à la seule qualité de service, est plus restreint que celui autorisé par le décret précité du 2 mars 2010 ; il exclut de fait l'évaluation des moyens rapportés aux objectifs et aux résultats ainsi que le contrôle administratif et comptable, notamment pour les établissements du SAH

a) Un positionnement inapproprié

Une partie des effectifs dégagés par la réorganisation territoriale de la PJJ a été redéployée vers une fonction nouvelle d'audit, mise en place à un double niveau.

Au niveau central, un service de l'audit central national (SACN) a été institué au sein de la sous-direction des missions de protection judiciaire et d'éducation.

Au sein des directions interrégionales, une cellule d'audit est intégrée dans les « pôles des politiques éducatives et de l'audit »²⁹.

L'audit : une mise en œuvre récente, un champ incomplet

Les rapports d'audit régionaux, ainsi que la synthèse nationale qui en est tirée, abordent effectivement le fonctionnement des structures au regard d'objectifs exclusivement qualitatifs et de critères de conformité, selon un plan type défini dans le guide d'audit élaboré par la PJJ³⁰.

Cette approche ne contribue que de manière incomplète aux missions de pilotage exercées par les directions interrégionales. Au-delà de l'information nécessaire sur la mise en œuvre des politiques éducatives et des pratiques professionnelles, il pourrait être utile, par exemple, de faire examiner par les équipes d'audit la structure et l'évolution de la masse salariale des établissements du SAH pour en déduire une tendance à moyen terme, ou d'étudier la gestion administrative des établissements du secteur public.

Par ailleurs, elle est trop formelle pour permettre de détecter les dysfonctionnements de fond. Plusieurs rapports d'inspection récents ont ainsi mis en évidence de graves dysfonctionnements dans des structures d'hébergement publiques ou associatives peu de temps après qu'un audit a conclu à un fonctionnement satisfaisant. Dans un document de travail récapitulatif de ses constats sur les centres éducatifs fermés de 2011 à 2013, l'inspection de la PJJ relève « une succession de missions d'audit non appropriée pour traiter les dysfonctionnements ancrés depuis longtemps et une saisine tardive de l'inspection ».

Ce rattachement à un service opérationnel, pour une activité censée être exercée de manière indépendante, est inhabituel. La DPJJ justifie ce choix d'organisation par la volonté de nourrir les orientations fixées en matière éducative par les constats issus des audits réalisés dans les établissements. Cette option a néanmoins pour conséquence de placer, au sein d'une même entité organique, une cellule opérationnelle et une cellule de contrôle dont les tâches devraient pourtant être clairement dissociées.

²⁸ Circulaire du 26 juillet 2013 relative à la mise en œuvre de l'audit qualité à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, abrogeant la circulaire du 5 novembre 2009 relative à la mise en œuvre de l'audit territorial par les directions interrégionales.

²⁹ Cf. article 5 du décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

³⁰ Cadre documentaire, organisation des établissements ou services et des unités, professionnalisme de l'action éducative, hygiène et sécurité.

b) Un programme de travail qui n'est pas respecté

Comme pour l'habilitation des services du SAH, la PJJ entend assurer un renouvellement quinquennal des audits portant sur les services du secteur public ou du secteur associatif exclusif³¹.

Or, même si elles ont des finalités différentes, ces deux démarches de contrôle se recoupent (voir *supra*). De plus, elles ne sont pas mises en œuvre, le tableau de bord de la DPJJ mettant en évidence les mêmes retards dans le rythme quinquennal des audits que ceux observés au chapitre I pour le renouvellement des habilitations³².

Sans préjudice de la recommandation visant à réformer et simplifier l'habilitation civile, le rapprochement des démarches d'audit et d'habilitation, qui mobilisent 55 agents pour la première et 11 pour la seconde, constituerait à la fois une trajectoire de cohérence et une mesure de gestion contribuant à atteindre l'objectif de renouvellement quinquennal pour chacune d'entre elles.

Enfin, les établissements à tarification conjointe peuvent faire l'objet d'audits facultatifs, également conjoints. Mais en réalité seuls 186 audits ont été diligentés depuis 2010 parmi les 1 000 structures concernées. La tenue de ces audits implique en effet la signature d'une convention avec le conseil général, la formation des agents du conseil général à l'ENPJJ pendant 6 semaines et la mobilisation des agents pour des missions d'audit, autant de préalables qui constituent des obstacles à la généralisation de la procédure. À ce jour, moins de la moitié des départements sont ainsi conventionnés.

Dans ces conditions, au-delà de la démarche d'amélioration des méthodes engagée par la DPJJ, la Cour recommande de donner aux services d'audit un rattachement organique apte à garantir leur indépendance et d'élargir le champ des investigations à l'évaluation de la performance et au contrôle administratif et comptable.

C - Des services restructurés juridiquement et fonctionnellement

1 - La structuration juridique des services et établissements

En 2003, la Cour avait critiqué l'absence de cadre réglementaire des structures de la PJJ, dont les définitions reposaient sur de simples circulaires. Le décret du 6 novembre 2007 a remédié à cette situation en définissant les missions et l'organisation des différentes catégories d'établissements et de services de la PJJ, définis ci-après et détaillés en annexe n° 5.

³¹ Les audits conjoints suivent la même périodicité sauf disposition contraire de la convention entre la PJJ et le conseil général.

³² Les directions interrégionales n'avaient en 2013 couvert que 62 % du plan de charge, lui-même inférieur au rythme nécessaire à atteindre l'objectif d'un audit quinquennal pour chaque établissement ou service du secteur public et du secteur associatif exclusif. Néanmoins, cet objectif est presque atteint sur la période 2009-2013.

L'organisation des établissements et services

Les services territoriaux de milieu ouvert (STEMO) mettent en œuvre les mesures d'investigation et les mesures éducatives en milieu ouvert. Ces services sont constitués d'une ou plusieurs unités éducatives de milieu ouvert (UEMO) qui peuvent être implantées sur des sites distincts ; lorsqu'ils regroupent une unité éducative d'activité de jour (UEAJ), chargée d'organiser des activités scolaires, professionnelles, culturelles ou sportives, ils sont alors dénommés STEMOI. Enfin, les services éducatifs en établissement pénitentiaire organisent l'action éducative en milieu carcéral.

En matière d'hébergement, la notion de service est remplacée par celle d'établissement. Deux catégories d'établissements sont distinguées. Les établissements de placement éducatif (EPE) sont composés d'une ou plusieurs unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC), dites généralistes ou traditionnelles ; ils peuvent se voir adjoindre une unité d'hébergement diversifié (UEHD) proposant des places en famille d'accueil ou en logement autonome, ainsi qu'une unité éducative d'activité de jour, auquel cas ils prennent la dénomination d'EPEI. Les EPE peuvent également comporter une unité « centre éducatif renforcé (CER) ». La deuxième catégorie d'établissement est celle des centres éducatifs fermés (CEF), constitué d'une seule unité éducative.

La permanence éducative auprès des tribunaux est assurée soit par le STEMO soit par une unité distincte.

2 - La concentration des équipements et services

La restructuration des établissements et services de la PJJ, qui est intervenue de 2007 à 2010, s'est traduite par une concentration des moyens humains et immobiliers sur un nombre plus réduit d'unités.

Cette évolution répond à une critique de la Cour qui soulignait leur émiettement et la part importante des frais de structure dans leur coût de fonctionnement, en particulier le prix de journée des établissements d'hébergement. La PJJ a cherché à concilier l'optimisation des charges impliquant un accroissement des capacités d'accueil par établissement, avec le maintien d'un niveau satisfaisant de qualité de la prise en charge excluant la concentration d'un trop grand nombre de mineurs dans un même établissement ou service.

Le point d'équilibre pour les structures de placement collectif a été fixé à 12 places en unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC), 5 à 8 en centre éducatif renforcé (CER) et à 24 places en hébergement diversifié. S'agissant des structures de milieu ouvert, un niveau minimal de 6 éducateurs pour 150 jeunes pris en charge a été retenu.

Ces nouvelles normes de fonctionnement ont rendu nécessaire la fermeture de services et d'établissements du secteur public comme du secteur associatif (cf. *infra*). Il a été tenu compte, à titre principal, de l'activité constatée les années précédentes, du taux de prescription et de l'équipement de chaque territoire par rapport aux indicateurs socio-démographiques. Le bilan de ces restructurations figure dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 8 : bilan des restructurations des unités dépendant des établissements et services du secteur public

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variation
Milieu ouvert	463	463	422	398	363	364	- 99
Hébergement	155	156	127	126	118	118	- 37
TOTAL	618	619	549	524	481	482	- 136

Source : Chiffres clés de la justice 2008 à 2013

La restructuration du secteur associatif, qui compte aujourd'hui 1 118 établissements et services, a quant à elle conduit à la fermeture de 125 services de milieu ouvert ; 109 structures d'hébergement ont fermé ou fusionné avec des structures existantes.

3 - Les restructurations ont permis une densification de l'activité du secteur public

Les établissements de la PJJ se sont concentrés sur l'activité pénale (cf. chapitre I) qui a augmenté de 27 % entre 2007 et 2012. À l'inverse, leur activité exercée sur le fondement de l'article 375 du code civil ou au titre de la protection des jeunes majeurs s'est réduite de 68,5 % pour ne plus concerner aujourd'hui que les mesures judiciaires d'investigation.

Tableau n° 9 : évolution de l'activité du secteur public sur le fondement de l'ordonnance de 1945 (en nombre de mesures)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investigation	41 545	42 807	47 141	49 254	48 322	50 238
Placement judiciaire	3 881	4 506	5 216	5 341	5 338	5 234
Milieu ouvert	78 620	84 597	91 004	95 192	95 409	101 695
TOTAL	124 046	131 910	143 361	149 787	149 069	157 167

Source : DPJJ

Tableau n° 10 : évolution de l'activité du secteur public sur fondement civil (en nombre de mesures)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Investigation	24 720	19 928	15 623	14 874	15 943	14 511
Placement judiciaire	2 650	2 132	1 151	396	163	50
Milieu ouvert	20 423	16 688	9 613	3 984	1 439	491
TOTAL	47 793	38 748	26 387	19 254	17 545	15 052

Source : DPJJ

Cette évolution des missions et de l'activité du secteur public a produit des effets sur celles du secteur associatif. S'agissant du secteur associatif, l'activité pénale a diminué durant la même période (de 19 305 mesures en 2007 à 16 693 mesures en 2012, soit une baisse de 13 %). Cette évolution illustre la diminution des crédits consacrés à ce secteur et le transfert d'une partie de l'activité vers les structures publiques. L'ajustement s'est principalement opéré sur les structures conjointes, habilitées au civil et au pénal mais dont les prises en charges pénales sont désormais marginales. En région Centre Est, sur les 186 établissements ayant reçu une double habilitation, 99 n'ont accueilli aucun jeune au titre d'une mesure pénale depuis trois ans. Dans les 87 autres, le nombre de jeunes concernés est très faible.

4 - Les principaux mouvements statutaires liés à la réorganisation

Les fonctions au sein des services opérationnels de la PJJ

Les mineurs sont confiés à des éducateurs, des assistants sociaux et des psychologues chargés de mettre en œuvre les mesures prescrites par les magistrats.

Ils interviennent au sein d'une unité opérationnelle (en hébergement ou en milieu ouvert) dirigée par un responsable d'unité éducative (RUE). Une ou plusieurs unités éducatives composent un service dirigé par un directeur de service.

Les services sont coordonnés, pour la zone géographique de sa compétence (au moins un département), par un directeur territorial qui a rang de directeur de service fonctionnel. Les directions territoriales sont, elles-mêmes, coordonnées par un des neuf directeurs interrégionaux qui a rang de directeur de service fonctionnel.

a) Un encadrement renforcé par la création des responsables d'unité éducative

La réforme de l'administration territoriale de la PJJ a tout d'abord élargi le champ d'intervention fonctionnel et géographique de l'encadrement supérieur au niveau des directeurs fonctionnels (directeurs en administration centrale, directeurs interrégionaux, directeurs territoriaux et certains de leurs subordonnés directs). Il en est résulté une modification de leur cadre statutaire, une réduction de cinq à trois du nombre de groupes fonctionnels et une revalorisation des échelons terminaux dont le coût en année pleine est évalué à 36 000 €.

De plus, le décret de structuration des services précité a instauré des « unités éducatives » et créé 420 « responsables d'unité éducative » (RUE) chargés de les administrer³¹.

Les fonctions d'encadrement intermédiaire étaient jusqu'alors occupées par les 350 chefs de service éducatif fonctionnels ; elles sont désormais ouvertes aux chefs de service éducatif (grade terminal du corps des éducateurs), aux professeurs techniques et aux conseillers techniques de service social. Ils ont bénéficié à ce titre dès 2010 d'une revalorisation indemnitaire³², fondue ensuite dans l'extension du bénéfice de l'indemnité de fonctions et d'objectifs³³.

L'objectif de cette évolution indemnitaire était de valoriser la fonction de RUE et d'harmoniser le régime applicable, quel que soit le corps d'appartenance de l'agent désigné pour cette fonction. Le coût en année pleine de cette revalorisation est évalué à 662 000 € liés à la transformation des chefs de services éducatifs fonctionnels en RUE (240 000 €) et à l'ouverture de 135 nouveaux postes de RUE (422 000 €).

Le renforcement des effectifs dédiés à l'encadrement intermédiaire, souhaité par la PJJ, s'est par ailleurs accompagné d'une professionnalisation des agents qui bénéficient d'une formation préparatoire spécifique à l'ENPJJ pendant cinq semaines.

b) La suppression injustifiée des adjoints techniques d'éducation (ATE)

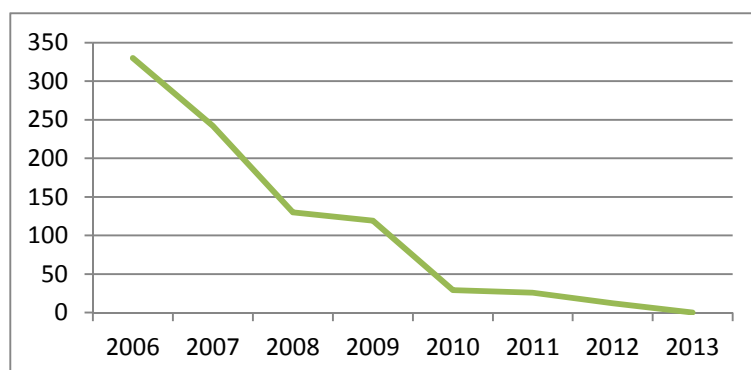
Dans le cadre du mouvement général de réduction du nombre de corps de la fonction publique, la PJJ a retenu de supprimer celui des adjoints techniques d'éducation (ATE), lesquels exerçaient une fonction de veilleurs de nuit³⁴.

³¹ Avec une cible évaluée à 500 ETPT fin 2014.

³² Celle-ci varie de 6 800 à 10 700 € annuels suivant la nature de l'unité.

³³ Décret n° 2012-174 du 6 février 2012 modifiant le décret n° 2008-1309 du 11 décembre 2008 portant création d'une indemnité de fonctions et d'objectifs attribuée à différents personnels d'encadrement relevant de la protection judiciaire de la jeunesse.

³⁴ Décret n° 2008-1267 du 3 décembre 2008 portant mise en extinction du corps des agents techniques d'éducation de la protection judiciaire de la jeunesse.

Graphique n° 1 : évolution du nombre des ATE 2006-2013 (chiffres au 31 décembre)

Source : DPJJ

Les ATE ont pour les trois quarts d'entre eux bénéficié d'une promotion vers le corps des éducateurs. Les autres ont été intégrés dans les corps des adjoints techniques et administratifs. Le coût global en année pleine mentionné dans les rapports annuels de performance s'élève à 433 413 € pour 2008, 47 000 € pour 2009 et 47 000 € pour 2010.

L'impact de la suppression du corps sur le plan budgétaire ne se limite cependant pas aux coûts liés à la promotion des agents. En effet, à la suite de la suppression des ATE, la prise en charge éducative de nuit a été transférée aux éducateurs et s'est traduite par une revalorisation indemnitaire.

Ainsi, le décret n° 2008-1205 du 20 novembre 2008 a abrogé la prime de surveillance de nuit des ATE et créé une « prime d'encadrement éducatif de nuit » 33 % plus élevée³⁵. Le coût de cette mesure s'élève à 300 000 € en année pleine.

La suppression du corps des ATE s'est donc en définitive traduite par un surcoût annuel de 827 413 € à la charge de PJJ, ce qui peut paraître contradictoire avec l'objectif de rationalisation et d'optimisation recherché par le mouvement de réduction des corps de fonctionnaires.

La Cour relève par ailleurs que les établissements du secteur habilité adoptent une approche inverse et font appel à des veilleurs de nuit distincts des éducateurs. À cet égard et en dehors des considérations statutaires, les directeurs d'établissements rencontrés à l'occasion des visites sur place ont mis en avant l'avantage pédagogique qu'il y a à dissocier l'encadrement diurne et nocturne. L'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse a dressé le même constat à l'occasion de ses visites dans les établissements d'hébergement du secteur public, constatant par ailleurs que la réorganisation statutaire avait entraîné des effets de spécialisation horaire de certains éducateurs parfois assortis de cumuls d'emplois.

La profonde restructuration dans laquelle s'est engagée la PJJ à partir de 2007 a permis de constituer l'organisation administrative qui lui faisait défaut, de diminuer les effectifs sans nuire aux prises en charge, en faisant porter les économies sur les fonctions de

³⁵ 15 € par nuit pour le montant de base au lieu de 11 € initialement (prise en charge éducative entre 21 heures et 6 heures pendant au moins six heures consécutives) ; 20 € par nuit pour le montant majoré au lieu de 15 € initialement (nuit qui précède ou qui suit un dimanche ou jour férié).

soutien, et d'atteindre l'objectif de recentrage de l'activité sur l'enfance délinquante. Elle n'est toutefois pas exempte d'imperfections, qu'il s'agisse des modalités de déploiement de l'audit ou de certains choix d'organisation statutaire.

II - Le financement du secteur associatif

Le secteur associatif assure 30 % des mesures judiciaires civiles ou pénales financées par la PJJ. Le recentrage de celle-ci sur les mineurs délinquants a de ce fait entraîné, pour cet opérateur fondamental, des conséquences significatives sur le montant des budgets alloués et le niveau d'activité qui lui est confié. C'est dans ce cadre renouvelé, qui repose sur un système de tarification complexe, que se nouent aujourd'hui les relations entre la DPJJ et le secteur associatif. La comparaison des deux modes de prise en charge s'avère toutefois très malaisée.

A - Une réduction significative des crédits

1 - L'évolution de l'activité du secteur associatif financé par la PJJ

Le recentrage de la protection judiciaire de la jeunesse sur ses missions pénales a eu pour conséquence directe une diminution de l'activité déléguée au secteur associatif. Ce mouvement a été rendu possible par l'effet conjugué d'un côté d'un transfert d'activité pénale vers le secteur public et de l'autre de la diminution progressive du financement des activités civiles opérées par le secteur associatif. Le tableau ci-dessous démontre ainsi d'une part, que l'activité du secteur associatif a diminué, tous types de prise en charge confondus, et d'autre part, que les prises en charges des jeunes majeurs ont quasiment disparu.

Tableau n° 11 : évolution de l'activité confiée au secteur associatif habilité en nombre de mesures, suivant le fondement juridique

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution
Ordonnance 1945 (pénal)	18 905	19 305	21 233	21 033	20 310	18 695	16 693	- 2 212
Art. 375 Code civil (civil)	38 509	36 807	36 208	35 690	34 948	32 264	32 372	- 6 137
Jeunes majeurs	8 169	6 269	5 463	3 375	1 707	692	179	- 7 990
TOTAL	65 583	62 381	62 904	60 098	56 965	51 651	49 244	- 16 339

Source : DPJJ

Conséquence de cette baisse d'activité, en quatre ans, le montant (en € courants) des crédits consacrés au secteur associatif a diminué de 16 % passant de 277 à 233 M€.

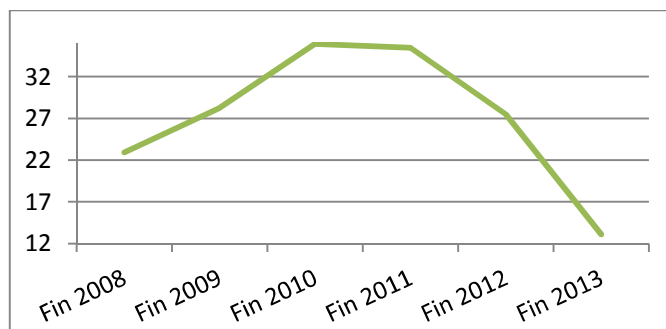
Suivant la structure d'implantation du secteur associatif, cet effet a été plus ou moins marqué selon les régions. Ainsi, dans l'interrégion Grand Ouest, au sein de laquelle l'activité civile était très significative, la baisse des crédits atteint plus de 20 % sur les trois dernières années de la même période. Dans le même temps, la dotation SAH de l'interrégion Centre Est a diminué, mais dans des proportions plus modestes, passant de 35,81 M€ en 2008 à 32,20 M€ en 2012, soit une baisse de 3,41 %.

2 - Les arriérés dus par le ministère

La réduction effective des crédits a chronologiquement précédé la diminution réelle de l'activité du secteur associatif. Aussi, comme le mentionne le ministère de la justice dans une réponse au questionnaire du Sénat établi dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, « malgré les efforts d'économie qui ont eu un effet prix sur l'ensemble des prestations, l'activité prescrite s'est maintenue à un haut niveau ».

Malgré les mesures de rationalisation mises en place, le décalage transitoire entre l'activité prescrite et les crédits disponibles s'est traduit par l'accroissement progressif des arriérés de paiements à l'égard du secteur associatif jusqu'en 2012. Celui-ci s'en est ainsi trouvé fragilisé.

Graphique n° 2 : évolution des arriérés de paiements dus au secteur associatif en M€ (2008-2013)



Source : RAP 2008-2012 ; DPJJ pour 2013.

Cette situation a fait l'objet de mesures correctives destinées à améliorer le pilotage des crédits dans les services déconcentrés et à accroître la résorption des coûts. Elle a aussi fait l'objet d'un abondement budgétaire exceptionnel de 10 M€ fin 2013 qui a permis de ramener les retards de paiements à 20 M€, hors report de charge naturel, soit un mois de fonctionnement.

B - Un processus de tarification imparfait et un contrôle du service fait lacunaire

1 - Un système complexe

Le financement des établissements du secteur associatif habilité n'est pas encadré par des tarifs nationaux homogènes et opposables. Il repose sur une procédure de tarification détaillée dans un guide de 150 pages et déployée dans chaque direction interrégionale pour chacun des établissements ou services concernés. Cette tâche mobilise 50 ETPT annuels.

Sur la base des crédits qui leur sont délégués et de l'activité prévisionnelle, les directions interrégionales élaborent une proposition budgétaire pour chaque établissement ou service. Cette évaluation tient compte des charges estimées comme nécessaires à la conduite

de l'activité, par catégorie de dépenses³⁶. Elle tient également compte du dernier résultat connu pour l'établissement ou le service, qui est imputé sur le budget prévisionnel.

En réponse à ces propositions budgétaires, l'association gestionnaire fait part de ses observations qui, selon une démarche itérative conduite avec la direction interrégionale, aboutit au budget définitif. Il est déduit du projet de budget et de l'activité estimée un prix de journée ou un prix de mesure qui servira à la facturation au fil de l'eau faite par l'association.

À la clôture de l'exercice, selon une seconde procédure itérative, le compte administratif produit pour chaque établissement est examiné par la direction interrégionale. Cette dernière peut rejeter certaines charges³⁷ afin de diminuer sa contribution. Elle peut aussi décider d'accepter de compenser les charges fixes non couvertes en raison d'une activité inférieure à celle prévue. Le résultat déficitaire ou bénéficiaire sera à son tour repris dans la proposition budgétaire formulée pour l'exercice suivant.

Ce processus laborieux, reproduit pour chacun des établissements et services du secteur associatif, se traduit par de nombreux retards dans l'établissement des arrêtés de tarification. Ainsi, au cours des visites sur place, plusieurs exemples d'arrêtés produits au cours du mois de décembre de l'exercice auquel ils s'appliquaient ont été portés à la connaissance de la Cour.

De plus, malgré tout le soin accordé par les directions interrégionales aux contrôles des budgets prévisionnels et exécutés présentés par le secteur associatif, il leur est presque impossible de déceler les cas dans lesquels une même charge présentée par une même association est financée à la fois par un conseil général et par la PJJ au titre de deux établissements différents sous mandat exclusif de l'un ou de l'autre.

Enfin, les traitements comptables de plus en plus raffinés exigent une compétence qui n'est actuellement pas répandue dans les directions interrégionales, raison pour laquelle, en complément des moyens déjà considérables mis en œuvre pour gérer la tarification, la DPJJ envisage de « faire monter en compétence » les tarificateurs afin qu'ils améliorent leurs capacités à analyser les documents comptables.

2 - Une tarification contestée

Dans ce processus de négociation tarifaire toujours difficile, le secteur associatif habilité conteste plus particulièrement les modalités de tarification des mesures judiciaires d'investigation éducative et des journées en centre éducatif fermé.

a) Les mesures judiciaires d'investigation éducative

Parmi les mesures financées par la protection judiciaire de la jeunesse, les mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) concentrent 48 % des mesures confiées au SAH et 30 % des crédits qui lui sont versés. Son mode de tarification suit le processus décrit au point précédent.

³⁶ Groupe 1 : dépenses d'exploitation courante ; groupe 2 : dépenses de rémunération ; groupe 3 : dépenses de structure (essentiellement immobilières).

³⁷ Augmentations salariales dérogeant à la convention collective, amendes, travaux jugés superflus...

La PJJ applique également un abattement destiné à tenir compte des mutualisations possibles dans le cas où une mesure est prescrite pour plusieurs enfants d'une même famille. Cet abattement, appelé « ratio fratrie », permet d'établir pour chaque service un prix unique de la MJIE, qui prend en compte le nombre moyen de mineurs par ordonnance judiciaire. Calculé forfaitairement la première année d'application (2012), il est désormais calculé en principe tous les cinq ans sur la base des trois derniers exercices clos.

Ce mode de calcul est vivement critiqué par les associations chargées de l'exécution des MJIE qui contestent à la fois sa complexité et l'impact de son application sur les effectifs pouvant être financés. C'est la raison pour laquelle, dans certaines interrégions et à la demande des associations, le ratio fratrie a été gelé depuis sa mise en place en 2012.

b) L'encadrement des centres éducatifs fermés (CEF)

Ayant observé les écarts d'effectifs affectés dans les différents CEF, qu'ils soient gérés par le secteur public ou le secteur associatif³⁸, la DPJJ a entrepris en 2011 de les harmoniser afin de rationaliser les moyens alloués. La circulaire de tarification pour 2011 promet ainsi qu'une « harmonisation des moyens accordés aux deux secteurs sera progressivement mise en œuvre ». « La norme commune applicable à tous les établissements (...) est arrêtée à 24 ETP pour une capacité de 12 places » par la circulaire de tarification pour 2012³⁹. Celle-ci fixe aux directeurs interrégionaux un objectif de convergence vers cette norme pour l'exercice suivant.

Cette norme est vivement contestée par les associations, qui s'inquiètent de la diminution des financements accordés malgré l'accroissement des capacités d'accueil de 10 à 12 places^{40,41}.

La mission sur l'évaluation des CEF, conduite conjointement par l'IGAS et l'IGSJ en 2013⁴², qui a examiné en détail l'organisation des CEF, recommande à cet égard de fixer, pour le secteur public, un effectif cible à 27 ETPT.

La tarification fondée sur la norme de 24 ETPT par CEF a par ailleurs donné lieu à plusieurs contentieux : le tribunal interrégional de la tarification sanitaire de Bordeaux a donné raison à l'État, mais celui de Lyon a réformé l'arrêté de tarification pris par le préfet de la Drôme en y réintégrant les effectifs supprimés à la suite de l'application de la nouvelle norme commune. Ce jugement, frappé d'appel, témoigne du risque qui pèse potentiellement sur le budget de la protection judiciaire de la jeunesse s'il devait être fait application de ses dispositions de fond à l'ensemble des 33 CEF du secteur associatif.

³⁸ Cf. notamment la réponse du ministère de la justice à la question écrite n°21739 du sénateur Jean-Marc Todeschini, publiée au JO du Sénat du 17 mai 2012.

³⁹ Circulaires du 7 février 2011 et du 17 février 2012 relatives respectivement à la campagne budgétaire 2011 et à la campagne budgétaire 2012 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse.

⁴⁰ La circulaire de mise en œuvre du programme des centres éducatifs fermés du 28 mars 2003 fixait une capacité entre 8 et 10 places.

⁴¹ Il convient par ailleurs de relever qu'un groupe de travail rassemblant des professionnels des CEF publics et associatifs étudie actuellement les modalités d'amélioration de la prise en charge de 12 mineurs en CEF.

⁴² Mission conjointe de l'inspection générale des services judiciaires, de l'inspection de la PJJ et de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) ; *Les CEF dans le dispositif de prise en charge des mineurs délinquants*.

3 - Les tentatives de simplification

Avec pour double objectif de simplifier le traitement des opérations comptables et financières avec le SAH et de sécuriser les financements qui lui sont octroyés, la PJJ a mis récemment en place deux dispositifs alternatifs.

Le premier, mis en place pour certains services dès 2007, est le « paiement au douzième » qui consiste à mensualiser le paiement des prestations sur la base du budget prévisionnel validé par les deux parties. Cette formule a pour avantage de fluidifier la trésorerie des associations gestionnaires mais, de la même manière que dans le cadre d'un paiement à l'acte, les dépenses réelles présentées par l'association sont examinées et permettent d'évaluer le résultat bénéficiaire ou déficitaire qui sera repris sur la construction du budget suivant.

La dotation globale de financement (DGF), prévue par l'article R. 314-126 du code de l'action sociale et des familles, est le second dispositif, mis en place depuis 2013 pour les seuls centres éducatifs fermés. Son extension aux CER et aux MJIE est actuellement à l'étude pour une échéance qui n'est pas encore définie. Ce dispositif consiste à valider, de manière définitive et forfaitaire, le financement de chaque CEF. Il garantit les services de la PJJ contre les effets d'une suractivité qui auparavant conduisait à un financement supérieur à celui initialement décidé. Il crée en revanche un risque financier en cas de sous-activité puisque les crédits sont dus sans condition. De plus, s'il permet de sécuriser les dotations des associations, il n'a aucun impact sur le processus de tarification lui-même, qui repose toujours sur un dialogue itératif entre l'association gestionnaire et la direction interrégionale.

4 - La convergence tarifaire

Faute de tarifs uniques à la mesure ou à la journée, la protection judiciaire de la jeunesse s'engage très progressivement dans un processus dit de convergence tarifaire à plusieurs niveaux.

D'une part, l'arrêté du 28 novembre 2013 fixant les indicateurs et leur mode de calcul applicables aux centres éducatifs fermés, pris sur la base de l'article L. 314-28 du code de l'action sociale, instaure les conditions d'une convergence tarifaire des CEF au regard de critères d'activité et d'efficience.

D'autre part, la DPJJ a inscrit ce principe dans les modalités de calcul du montant des BOP pour l'exercice 2014, en déterminant les évolutions de coûts unitaires sur la base « d'un principe de convergence tarifaire avec une étude de coût de chaque mesure pour chaque DIR et une diminution des coûts les plus élevés afin de réduire les écarts ». Cette orientation de principe n'est cependant pas encore opérationnelle au plan national à en juger par les écarts observés entre les différentes DIR, s'agissant tant des coûts moyens réalisés en 2013, tel qu'ils ressortent du tableau ci-dessous, que des coûts budgétés pour 2014.

Tableau n° 12 : coûts moyens du secteur habilité en 2013 (en €)

	Centre Est	Grand Centre	Grand Est	Grand Nord	Grand Ouest	Ile-de-France-outre-mer	Sud	Sud-Est	Sud-Ouest	Moyenne
MJIE	2 566	3 203	2 402	2 301	2 591	2 732	2 991	2 502	2 556	2 613
Réparation	1 105	848	1 056	1 030	990	1 029	762	882	813	982
CEF	581	539	521	554	640	679	528	-	547	564
CER	518	468	447	531	503	491	507	716	493	481
Hbgt 45	154	256	160	184	221	216	188	993	167	191

Source : DPJJ

 DIR présentant le coût moyen le plus faible

 DIR présentant le coût moyen le plus élevé

Ces écarts n'ont pas été corrigés. Ils se sont même, dans certains cas, aggravés dans les prévisions de budget pour 2014 : le coût budgété d'une MJIE pour 2014 s'élève ainsi à 2 391 € en Grand Nord, à 2 592 € en Grand Ouest et à 2 611 € en Centre Est. De même, le tarif journalier retenu pour une UEHC est de 160 € en Centre Est, 197 € en Grand Ouest et 227 € en Grand Nord.

Parallèlement, certaines directions interrégionales recherchent la convergence tarifaire pour les autres types d'établissements et services en se limitant pour l'essentiel aux seules dépenses de catégorie 1. Une telle initiative a pu être observée en région Grand Nord pour les services d'investigation éducative, les services de réparation pénale et les centres éducatifs renforcés du secteur associatif. La même démarche, assortie d'un coût cible, est observée en région Grand Centre.

Ces objectifs de convergence, encore récents, n'ont pas permis à ce jour de conduire à une uniformisation des tarifs et sont en tout état de cause insuffisants pour parvenir à une véritable simplification du modèle de tarification. De ce point de vue, un objectif de tarification à l'acte simplifiée, établie suivant une grille uniforme, apparaît nécessaire.

La réorganisation des missions de la PJJ s'est traduite par une forte diminution des crédits accordés au secteur associatif, qui a perturbé les conditions de la négociation tarifaire. La complexité de cette négociation, jointe à la diversité des situations qu'elle engendre, appellent une réforme du système dans le sens d'une grille tarifaire uniforme. La Cour ne méconnaît pas les difficultés d'un tel exercice, qui rend nécessaire une modification du code de l'action sociale et des familles. Elle invite néanmoins la PJJ à modéliser le coût de chaque mesure et de chaque journée d'hébergement afin de simplifier les modalités de calcul du financement octroyé aux associations et de permettre ainsi une rationalisation des effectifs affectés à cette tâche dans les DIR.

C - La difficile comparaison entre secteurs public et associatif

À la suite des réorganisations décrites *supra*, l'activité et les coûts respectifs du secteur public et du secteur associatif devraient en toute logique pouvoir être comparés. Or cette comparaison ne peut être que partiellement conduite.

La disparité des taux d'occupation

L'activité d'une structure dépend en premier lieu du nombre de mesures qui lui sont confiées par rapport à sa capacité théorique d'accueil (taux de prescription). Il dépend en second lieu de sa capacité effective à prendre en charge les mesures prescrites (taux d'occupation).

Sur le premier point, pour ce qui concerne les structures d'hébergement (UEHC, CER et CEF), le secteur public et le secteur associatif obtiennent des résultats homogènes, supérieurs à 90 % pour les CEF et CEF et de 85 % pour l'hébergement classique. À l'inverse, les taux d'occupation sont systématiquement supérieurs dans le secteur associatif, qui est très proche des taux d'occupation cibles fixés dans les projets annuels de performance (90 % pour les CER et 80 % pour les CEF) :

Tableau n° 13 : comparaison des taux de prescription et d'occupation par secteur en 2012

	UEHC		CER		CEF	
	SP	SAH	SP	SAH	SP	SAH
Taux de prescription	85%	88%	91%	93%	82%	88%
Taux d'occupation	67%	77%	81%	88%	65%	78%

Source : Statistiques mensuelles GAME et IMAGES⁴³

Cet écart tient en premier lieu, selon les directions interrégionales rencontrées à l'occasion du contrôle, à l'inoccupation frictionnelle : profils de mineurs incompatibles, impossibilité d'occuper des places ponctuellement libres à la suite d'une fugue ou d'un placement en détention faute de mainlevée de placement, délai de reconditionnement de l'hébergement entre deux mineurs, ou réservation de places destinées aux jeunes filles par exemple. En second lieu, les directions interrégionales font valoir les nombreuses absences pour maladie du personnel des établissements du secteur public, consécutifs notamment aux violences dont ils sont victimes de la part des mineurs accueillis.

Le premier élément d'explication ne peut suffire à justifier l'écart observé entre le secteur public et le secteur associatifs dont la situation est comparable en regard des prescriptions judiciaires.

Le second élément traduit une différence structurelle entre les deux types d'établissements : le secteur associatif pouvant faire appel à du personnel dont la rémunération est compensée en cas d'absence par les indemnités journalières versées par la Sécurité sociale, alors que l'effectif du service public est limité par son plafond d'emplois. S'il est vrai que le taux d'absentéisme dans les établissements du secteur public est élevé et qu'il tend à s'aggraver⁴⁴, la mise en place de volants d'éducateurs remplaçants, telle qu'elle se pratique dans certaines interrégions, devrait en principe permettre de répondre à cette difficulté. La Cour constate par ailleurs que la DPJJ ne tient pas de statistiques sur le taux d'absentéisme dans le secteur associatif, ce qui fragilise la comparaison.

La comparaison des coûts du service public et des tarifs du secteur associatif habilité est malaisée. Si les activités d'hébergement sont partiellement comparables, il n'en va pas de même des activités en milieu ouvert.

⁴³ GAME est l'application informatique de suivi de l'activité du secteur public de la PJJ, et IMAGES celle dans laquelle la PJJ enregistre l'activité facturée par le SAH.

⁴⁴ 5,75 % en 2010 (7,40 % en établissement de placement) ; 7,09 % en 2013 (9,03 % en établissement de placement).

1 - L'hébergement

La PJJ est en mesure de reconstituer des prix de journée d'hébergement dans le secteur public et de les comparer aux tarifs pratiqués dans le secteur habilité pour les dispositifs homologués. Il ressort de cette comparaison que les tarifs du secteur public sont en moyenne de 30 à 200 % plus élevés que dans le secteur associatif.

Les coûts du secteur public s'obtiennent par division de l'ensemble des crédits associés à chaque activité (directs et indirects) par le nombre d'unités d'œuvre en journées ou en actes.

Les tarifs du secteur habilité sont légèrement sous-estimés car ils n'intègrent pas le coût marginal de gestion supporté par la direction interrégionale, qui figure dans la reconstitution du tarif élaborée pour le secteur public. Cet élément ne permet cependant pas d'expliquer les très importants écarts de coûts entre les deux secteurs.

Tableau n° 14 : tarifs journaliers comparés des dispositifs d'hébergement dans le secteur public et le secteur associatif habilité

en €	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hébergement 45 - SAH	154	169	168	177	181	188	184
UEHC - SP	472	436	506	487	500	536	572
ECART	318	267	338	310	319	348	388
CER - SAH	416	456	477	471	522	494	483
CER - SP	766	739	636	669	704	694	751
ECART	350	283	159	198	182	200	268
CEF - SAH	597	635	631	599	617	598	557
CEF - SP	636	667	663	604	659	666	732
ECART	39	32	32	5	42	68	175

Source : DPJJ

L'élément le plus significatif tient au taux d'occupation des établissements du secteur public, beaucoup plus faible que dans le secteur associatif. En appliquant au secteur public le même taux d'occupation que celui atteint par le secteur associatif, le coût d'une journée s'établit à 601 € en CEF, à 675 € en CER et à 499 € en UEHC, ce qui reste malgré tout supérieur aux coûts du secteur habilité.

Par ailleurs, si le coût d'une journée en CEF a diminué de 40 € dans le secteur associatif entre 2006 et 2012, il s'est accru de 96 € dans le secteur public dans la même période.

C'est pourquoi, au-delà de la nécessaire recherche d'un meilleur taux d'occupation dans le secteur public, il apparaît également indispensable que l'exercice de convergence, qui concerne pour l'instant le seul SAH, soit étendu au secteur public.

2 - Le milieu ouvert

Il n'existe aucune comparaison chiffrée entre les deux secteurs pour ce qui concerne les mesures judiciaires d'investigation éducative (35 000 mesures annuelles dont 65 % dans le

secteur associatif) ou les mesures de réparation (36 000 mesures annuelles dont 30 % dans le secteur associatif)⁴⁵. Alors que la PJJ connaît précisément pour chaque service du SAH le coût des mesures financées, elle ne produit pas cette information analytique pour ses propres services. La raison invoquée tient à ce que les services du secteur public, contrairement à ceux du SAH, ne sont pas spécialisés par type de mesure. Un éducateur est donc amené, à l'intérieur d'un même service, à contribuer à plusieurs types de mesures, ce qui complique la ventilation des coûts supportés par le service pour chacune de ces mesures.

L'antagonisme des méthodes se retrouve dans les conventions d'orientation et de gestion servant de base à la programmation budgétaire des directions interrégionales. En investigation par exemple, si dans le secteur habilité le cadrage budgétaire compte un poste de psychologue pour 135 jeunes⁴⁶, une unité éducative de milieu ouvert du secteur public se voit affecter le même poste pour 54 MJIE⁴⁷.

L'inexistence d'un calcul analytique du coût de chaque mesure dans le secteur public affaiblit les fondements sur lesquels reposent les analyses de performance qui peuvent être développées par ailleurs. Alors que deux types d'opérateurs contribuent à des missions identiques, l'impossibilité de les comparer est même contraire à l'objectif ministériel d'optimisation de « l'emploi des moyens humains, financiers et matériels ».

Il est en outre difficilement concevable d'appliquer des mesures de convergence tarifaire au secteur associatif ou de développer des schémas d'implantation à moyen terme sans disposer des éléments de comparaison minimaux permettant d'apprécier le bénéfice économique d'un choix par rapport à un autre.

L'absence de spécialisation des services de milieu ouvert du secteur public constitue de ce point de vue un argument inopérant. Sans prétendre à l'exactitude pure et parfaite d'un modèle analytique, il est en effet possible, selon des clés de répartition objectives et simples, comme le nombre de mesures rapporté à l'effectif, aux surfaces utilisées, ou aux dépenses de fonctionnement, de déterminer des coûts qui s'approcheront de ce qu'ils seraient si les services étaient spécialisés.

Aussi, la Cour recommande-t-elle, en s'appuyant sur la redéfinition du référentiel d'activités budgétaire appliqué dans Chorus pour 2015, de mettre en place un suivi analytique des dépenses. Celui-ci devrait contribuer à la fois à la convergence tarifaire, tous types de structures confondus, et au pilotage de l'offre dans ses dimensions organique et géographique.

⁴⁵ En l'état actuel de la réglementation, des services du secteur associatif peuvent être habilités pour prendre en charge, parmi les mesures alternatives aux poursuites, uniquement des mesures de réparation et les mesures d'activité de jour. Les services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse ou le délégué du procureur de la République exercent les autres mesures alternatives aux poursuites.

⁴⁶ Cf. annexe 1 de la circulaire du 3 mai 2013 relative à la campagne budgétaire 2013 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse.

⁴⁷ Cf. annexe 6 aux conventions d'orientation et de gestion 2014 – Critères d'allocation dans emplois dans les BOP.

III - Une répartition de l'offre et une allocation des moyens à rationaliser

Responsable de la mise en œuvre des mesures d'investigation judiciaires, civiles ou pénales, ainsi que des mesures judiciaires pénales de milieu ouvert ou de placement, la PJJ doit mettre en place une offre adaptée aux besoins sur chaque territoire. Si la nature même de la décision judiciaire, souveraine et particulière à chaque cas d'espèce, rend cet exercice complexe, il reste indispensable pour garantir l'égalité de traitement entre les justiciables et répondre aux priorités politiques en matière de traitement de la délinquance des mineurs. Or, en l'état actuel des instruments dont dispose la PJJ, ce travail n'est pas réalisé de façon satisfaisante.

A - L'absence de réelle confrontation des capacités et des besoins

1 - Une appréciation difficile de l'adéquation des moyens aux besoins

La répartition en 2012 des prises en charge entre le secteur public et le secteur associatif est récapitulée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 15 : parts des secteurs public et associatif dans la mise en œuvre des mesures suivies en 2012 (en nombre de mesures)

Activité	PART RESPECTIVE	
	SAH	SP
Investigation (pénale et civile)	31,94 %	68,06 %
<i>dont investigation pénale</i>	0,48 %	99,52 %
Placement judiciaire pénal	48,90 %	51,10 %
<i>dont hébergement collectif spécialisé (CEF, CER)</i>	86,36 %	13,64 %
Milieu ouvert	10,15 %	89,85 %
Mesures de milieu ouvert hors réparations	0,21 %	99,79 %
Réparations	31 %	69 %
Ensemble (pénal + investigation civile)	21,80 %	78,2 %

Source : DPJJ

La PJJ ne dispose pas d'une cartographie cible de l'offre de prise en charge en fonction des caractéristiques socio-démographiques des territoires ou de la combinaison de prises en charge prescrites en moyenne par les magistrats. Un tel exercice n'a été effectué que de façon partielle en 2008 pour accompagner les restructurations et les concentrations d'établissements et de services effectuées lors de la réorganisation évoquée ci-dessus, mais n'a jamais été reconduit ou actualisé depuis lors. Les écarts susceptibles de justifier une adaptation de l'offre existante ne sont donc pas identifiés.

Cette lacune provient au premier chef de la difficulté à évaluer les capacités théoriques et leur niveau d'utilisation effectif, en raison d'un mode de décompte différent entre hébergement et milieu ouvert et entre secteur public et secteur associatif.

a) L'évaluation de l'offre d'hébergement

Les structures d'hébergement offrent une quantité de places disponibles, dont l'utilisation permet de déterminer des taux de prescription et d'occupation, lesquels peuvent constituer à la fois des objectifs opposables et des indices de l'adéquation des capacités d'hébergement aux besoins⁴⁸.

L'adéquation des moyens peut donc être approchée à partir de l'analyse des taux d'occupation : comme leur moyenne se situait en 2013, comme évoqué *supra*, en dessous des taux cibles pour chaque catégorie d'hébergement, on peut estimer que les équipements ne sont pas saturés et disposent même de marges de mobilisation supplémentaire. Pour autant, il s'agit d'une analyse très fruste, dans la mesure où la faiblesse du taux d'occupation d'un établissement donné peut tenir à des facteurs de gestion, de ressources humaines ou de sécurité qui contrarient son fonctionnement et empêchent d'y avoir recours alors que le besoin s'en fait sentir.

b) L'évaluation des capacités de prise en charge en milieu ouvert

La PJJ évalue l'activité d'investigation et de milieu ouvert du secteur public, qui constitue la très grande majorité des mesures, selon un critère de 25 jeunes par éducateur. Or la charge de travail que nécessite chaque jeune est variable, selon qu'il s'agit d'une première prise en charge ou non, et selon le nombre et la nature des mesures dont il fait l'objet⁴⁹. Il n'est ainsi pas possible d'apprécier l'offre de prise en charge du secteur public à partir du nombre de mesures, alors qu'un tel décompte est effectué dans le secteur associatif⁵⁰. La PJJ calcule bien une capacité prévisionnelle de prise en charge afin de répartir l'activité entre le secteur public et le SAH pour les MJIE, mais pas pour les autres mesures de milieu ouvert.

Ce mode de décompte forfaitaire empêche de comparer l'activité constatée à une capacité théorique initiale pour juger de sa pertinence. L'allocation des moyens qui en découle risque ainsi d'aboutir à des inégalités entre services.

La PJJ fait valoir que le ratio de jeunes par éducateur est exprimé en stock glissant, ce qui neutralise les différences de durée et de complexité des prises en charge. Pourtant, si une comptabilité analytique était mise en place, il deviendrait alors possible de connaître la consommation de ressources pour chaque type de mesure et d'estimer plus finement les capacités de prise en charge, aujourd'hui malaisées à établir.

En effet, si la norme de 25 jeunes par éducateur correspondait à l'allocation optimale des moyens, le fait qu'elle soit dépassée en moyenne nationale tendrait à démontrer leur insuffisance. Or les interrégions où cet indicateur est le plus largement dépassé (Sud-Ouest et Grand Est) ne sont pas celles où les délais moyens de mise en œuvre et la part des mesures

⁴⁸ La faiblesse du taux d'occupation d'un établissement peut cependant tenir à des facteurs de gestion, de ressources humaines ou de sécurité qui contrarient son fonctionnement normal. Pour des raisons de délai, la question des moyens dévolus aux établissements d'hébergement pour assurer une prise en charge de qualité n'ont pu être abordées dans le cadre de ce rapport.

⁴⁹ En prenant pour référence les tarifs moyens attribués au secteur associatif, on notera ainsi qu'une MJIE, qui mobilise des équipes pluri-disciplinaires sur une longue durée est tarifée à 2 600 € en moyenne alors qu'une mesure de réparation, qui occasionne un travail moins dense, est tarifée en moyenne à 346 €, soit un rapport de 1 à 7,5.

⁵⁰ Les services d'investigation éducative, spécialisées dans la mise en œuvre des MJIE civiles, ont pris en charge 23 700 mesures d'investigation, soit deux tiers du total des MJIE ordonnées en 2012 et 75 % du total des MJIE civiles. Le secteur public réalise quant à lui essentiellement des mesures d'investigation pénale (MJIE pénale et RRSE).

non prises en charge en fin de mois sont les plus élevés. La corrélation est même inverse pour la région Grand Est dont le ratio de 26,9 jeunes par éducateur est plus élevé que la moyenne nationale alors qu'elle présente le meilleur délai de mise en œuvre ; symétriquement, la région Grand Ouest, dont les délais d'exécution et de prise en charge sont les plus élevés, présente un ratio de jeunes par éducateur dans la moyenne nationale.

La DPJJ attribue ces incohérences à la disharmonie des modes de décompte des effectifs en milieu ouvert (MO), laquelle n'est pas acceptable pour documenter un sous-indicateur du PAP⁵¹ et souligne l'imprécision des unités d'œuvre. Ce constat renforce la nécessité déjà mentionnée de mettre en place une comptabilité analytique. De plus, comme en convient la DPJJ elle-même, les indicateurs de délais et de stock rendent compte de l'efficacité des services mais pas de l'adéquation des moyens.

Compte tenu de ces données et de la difficulté de les interpréter, il est hasardeux de se prononcer sur l'adéquation des capacités de milieu ouvert. Leur insuffisance est pourtant mise en avant par la plupart des interlocuteurs et la PJJ a obtenu, pour les deux derniers exercices, des renforts d'éducateurs en milieu ouvert à hauteur de 120 ETPT pour résorber les délais dans les départements les plus en retard et permettre la mise en œuvre de la réduction à cinq jours du délai d'exécution des peines prévue par la loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines (voir *infra* chapitre III). L'étude d'impact annexée à cette loi se contente d'indiquer que le « renforcement des effectifs éducatifs en milieu ouvert nécessaire (...) notamment dans les 29 départements prioritaires, est évalué à 120 ETP. ». Les modalités d'évaluation de ce besoin n'ont cependant pas été explicitées par la DPJJ, pas plus que les critères de répartition dans les départements considérés comme prioritaires.

2 - Une appréciation partielle de l'équilibre de la répartition territoriale

S'agissant du milieu ouvert, l'équilibre de la répartition territoriale ne peut guère être évalué à partir des indicateurs disponibles. Pour le placement, la question peut être approchée à partir du nombre de mineurs accueillis en dehors de leur région d'origine. Cette analyse doit être nuancée par l'incidence des mesures judiciaires d'éloignement ou par l'étendue de l'attraction naturelle de certains établissements spécialisés au-delà des frontières d'une direction territoriale (DT) ou d'une direction interrégionale (DIR).

Sous ces réserves, les données fournies par la PJJ tendent à faire apparaître que les interrégions Grand Centre, Sud et Sud-Ouest, qui ont accueilli en 2013 plus de 25 % de mineurs originaires d'autres DIR, bénéficient d'une offre d'accueil supérieure à leurs besoins. En revanche, les inter-régions Sud-Est ou Ile-de-France ont respectivement fait accueillir 20 % et 12,6 % des mineurs de leur ressort dans une autre DIR.

Les schémas directeurs du placement élaborés par les DIR, hétérogènes dans leur conception et dont l'actualisation est irrégulière, ne se traduisent pourtant pas, à l'exception de la démarche de restructuration menée en 2009, par des orientations nationales destinées à infléchir la répartition de l'offre.

Il est vrai que faire évoluer l'offre pour combler un besoin ou un déficit est un exercice difficile pour la PJJ. Sa marge d'intervention directe est limitée au secteur public, déjà

⁵¹ Objectif n° 3 : optimiser l'emploi des moyens humains, financiers et matériels. Indicateur 3.2 taux d'activité des éducateurs des éducateurs en milieu ouvert : nombre de jeunes suivis en MO / éducateur.

fortement recomposé. À l'inverse, la fermeture d'établissements associatifs, sauf motif d'ordre public, ne peut se faire sans l'accord des associations, qui fournissent la moitié des capacités de placement. De la même façon, le secteur associatif ne répond pas nécessairement aux demandes de la PJJ : ainsi, dans l'interrégion Sud-Est, pourtant prioritaire, les appels d'offre en matière de CEF, ouverts au secteur associatif, sont restés infructueux jusqu'à une date toute récente⁵².

B - Le manque d'étude préalable des besoins

Que ce soit dans le cadre de dispositifs législatifs nouveaux ou dans le cadre d'orientations fixées par circulaires, les pouvoirs publics ont décidé, depuis le début des années 2000, de diversifier les modes de prise en charge.

Si les capacités globales de placement sont restées stables, la part représentée par les CEF a presque doublé depuis 2007, passant de 16,5 % à 29 %. En revanche, la part des établissements de placement collectif classique (UEHC) a décru, la plupart des CEF publics étant, pour des raisons de coût et de rapidité, issus de la transformation d'UEHC. La part des centres éducatifs renforcés (CER) s'est quant à elle maintenue.

Tableau n° 16 : évolution du nombre de places d'hébergement dans les structures spécialisées dans le placement pénal (SP+SAH)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UEHC	1094	1070	1029	977	905	885
CER	420	407	396	404	410	398
CEF	301	358	432	399	500	514
TOTAL	1815	1835	1857	1780	1815	1797

Source : DPJJ

Or ni les besoins en nombre de places de CEF, ni les conséquences de leur substitution aux places d'hébergement traditionnel n'ont fait l'objet d'une évaluation approfondie lors de leur création en 2002. La mission d'inspection sur les CEF déjà citée note ainsi que « le rapport annexé à la LOPJ annonce, sans justification particulière, un besoin de 600 places en CEF » ; l'étude d'impact annexée à la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice concluait quant à elle : « tout en mentionnant ne pas disposer de statistiques, (...) à un besoin supplémentaire de 240 places, soit 20 CEF, à ajouter aux 540 places existantes dans les 45 CEF déjà ouverts ».

La transformation des établissements d'accueil classique en CEF, confirmée par la loi du 27 mars 2012, engendre à son tour des difficultés qui, quoique non quantifiées, ont abouti, dans la loi de finances 2014, à ne poursuivre le programme que par la création de nouveaux établissements.

Quant à la répartition territoriale des centres éducatifs fermés, s'il était à l'origine prévu qu'elle s'effectue en fonction des zones prioritaires au titre de la politique de la ville et de la prévention de la délinquance, la mission d'inspection précitée fait valoir leur développement

⁵² Un projet associatif dans les Alpes-Maritimes est en cours d'instruction.

« désordonné, sans cohérence institutionnelle et sans lien suffisant avec les bassins de délinquance », certains maires s'étant notamment opposés à l'ouverture de telles structures dans leur commune.

Les mêmes insuffisances d'évaluation préalable s'observent pour d'autres projets affichés par la PJJ. En 2013 par exemple, elle a entendu promouvoir l'hébergement diversifié, qui repose sur l'hébergement individualisé (studios, foyers de jeunes travailleurs) et le placement familial auprès de bénévoles indemnisés. L'indemnité journalière versée aux familles a ainsi été revalorisée de 16 %. Les contraintes pesant sur les crédits de fonctionnement, qui représentent une part importante du coût de ce type d'accueil (pourtant bien moindre que celui de l'hébergement traditionnel⁵³), ont pourtant conduit la DPJJ, dès l'exercice 2014, à plafonner le recours à ce dispositif.

C - Une régulation de l'offre essentiellement budgétaire

La régulation opérée par la PJJ procède davantage d'une logique budgétaire de répartition des moyens disponibles en fonction de l'offre existante que d'une logique d'inflexion de l'offre par affectation des moyens en fonction des besoins.

Ce processus est d'autant plus théorique que, même fondé sur des clés objectives, il ne tient pas compte, pour le secteur public, de l'activité réalisée. L'octroi des moyens en hébergement est fondé sur un effectif cible par structure, mais les taux d'occupation sont très inférieurs à l'activité que ces effectifs seraient supposés absorber. Quant aux autres mesures, les comparaisons sur la région Grand Ouest démontrent que le niveau d'activité pris en compte, qui ne varie guère d'un exercice à l'autre, est très différent de celui effectivement réalisé :

Tableau n° 17 : comparaison de l'activité prévisionnelle et réalisée

<i>En nombre de mesures</i>	Exécuté 2012	Exécuté 2013	Budget 2014	Écart 2012-2014	Écart 2013-2014
RRSE	2 776	2 948	3 890	1 114	942
MJIE	1 576	1 502	728	- 848	- 774
MO	4 018	4 202	3 403	- 615	- 799
DAA	577	726	323	- 254	- 403

Source : Tableaux d'activité DPJJ - Fiche BOP DIRGO 2014

La préparation et l'attribution des budgets opérationnels de programme (BOP) aux DIR leur donnent l'occasion de faire valoir leurs besoins spécifiques ou nouveaux. Néanmoins, celles-ci ne peuvent qu'ajuster leur activité aux moyens disponibles.

C'est ainsi que les capacités d'hébergement financées au titre de l'ordonnance de 1945 au sein des établissements associatifs accueillant aussi des mineurs sous protection judiciaire ou administrative ont significativement décru, non pas en raison d'un manque d'intérêt de la part des prescripteurs pour ce type de prise en charge, mais en raison de la baisse de la capacité de financement de ces structures par l'État.

⁵³ Le coût moyen d'une journée en hébergement diversifié (UEHD), tous modes d'accueil confondus, y compris avec un accueil renforcé (UEHDR) est de 155 € contre 556 € pour une journée en UEHC.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En l'espace d'une décennie, la DPJJ a structuré son organisation administrative, clarifié la répartition des compétences entre les échelons hiérarchiques et réduit ses effectifs de plus de 500 équivalents temps plein.

Une partie des effectifs a été redéployée vers une fonction d'audit, créée en 2009, dont la Cour constate aujourd'hui qu'elle manque d'indépendance du fait de son positionnement et qu'elle se limite à un contrôle qui ne rend compte que de manière incomplète du fonctionnement des services et des établissements. Les réductions d'effectif ont en outre été accompagnées de réformes statutaires et indemnitaires dont les résultats sont en demi-teinte.

En complément de cette réorganisation interne, la PJJ a diminué de 16 % le montant de sa contribution financière au fonctionnement du secteur associatif habilité, entraînant de ce fait la fermeture des structures inadaptées. Mais cette évolution ne s'est pas encore traduite par une convergence tarifaire, ni au sein du SAH, ni a fortiori entre le SAH et le secteur public, lequel ne dispose pas de comptabilité analytique à même de permettre des comparaisons tarifaires avec le SAH. Le système de tarification, complexe et lent, n'a en outre été revu qu'à la marge et mériterait d'évoluer vers des grilles tarifaires uniformes.

Enfin, malgré les progrès incontestablement accomplis depuis 2003, la Cour constate que la DPJJ n'est pas en mesure de définir le niveau de son offre en fonction d'un besoin objectif. La régulation de l'offre repose pour l'essentiel sur une répartition de moyens budgétaires entre les structures existantes, en fonction de clés de répartition déconnectées de l'activité constatée.

Aussi la Cour formule les recommandations suivantes :

4. au-delà de la démarche d'amélioration des méthodes engagée par la DPJJ, donner aux services d'audit un rattachement organique apte à garantir leur indépendance et élargir leur champ d'investigation à l'évaluation de la performance et au contrôle administratif et comptable ;

5. produire une grille tarifaire opposable ou, à tout le moins, modéliser le coût de chaque mesure et journée d'hébergement afin de simplifier le mode de calcul du financement octroyé aux associations ;

6. pour les établissements du secteur public de la PJJ, en s'appuyant sur la redéfinition du référentiel d'activités budgétaire appliqué dans Chorus pour 2015, instaurer une comptabilité analytique permettant de rapporter les coûts à l'activité réalisée et d'objectiver les prévisions budgétaires ;

7. étendre aux établissements de la PJJ l'exercice de convergence tarifaire appliqué au secteur associatif.

Chapitre III

Mieux encadrer et évaluer la prise en charge

Les mesures confiées à la PJJ sont mises en œuvre aussi bien dans le secteur public, désormais restructuré et doté d'un fondement réglementaire, que dans le secteur associatif habilité. Leur exécution s'inscrit dans un cadre législatif évolutif qui, ces dernières années, a eu tendance à se complexifier sous l'effet d'une multiplication des modifications législatives et réglementaires : en 2011, plus de 37 modifications de l'ordonnance du 2 février 1945 ont été recensées, certaines se limitant parfois à des dispositions procédurales. L'empilement des textes forme désormais un ensemble dont le défaut de lisibilité, sinon de cohérence, est souligné par les professionnels eux-mêmes, magistrats et éducateurs. En 2009, la publication d'un avant-projet de code de la justice pénale des mineurs, annonciatrice d'une refonte en la matière, n'a jamais abouti.

Dans ce contexte, la PJJ a cherché à encadrer son intervention par de multiples circulaires, rappelant les principes directeurs d'action éducative et d'insertion. Elle s'est attachée à l'asseoir sur des référentiels et des cahiers des charges, sans parvenir néanmoins à couvrir l'ensemble du champ de son activité et à garantir l'harmonisation des pratiques.

Malgré ces initiatives, la prise en charge du mineur, dont le parcours est souvent chaotique, reste marquée par la disparité. Selon la PJJ, cet état de fait est justifié par une nécessaire individualisation de l'exécution des mesures ou des peines, en fonction du profil du mineur, des pratiques professionnelles de l'éducateur et des ressources disponibles du territoire et des services.

Dans ces conditions, l'évaluation de la prise en charge des mineurs par la PJJ demeure très partielle. Elle se limite pour l'essentiel à une mesure, au demeurant contestable, des délais et s'avère quasi-inexistante quant à la qualité et à l'efficacité globale des prises en charge.

I - Une prise en charge centrée sur des objectifs d'éducation et d'insertion mais dont le cadrage et le suivi sont encore insuffisants

Le recentrage au pénal, la diversification des types de réponses judiciaires à la délinquance des mineurs et le développement de nouvelles structures spécialisées ont été l'occasion pour la PJJ de réaffirmer les fondements de son intervention. Aux termes de l'ordonnance du 2 février 1945, celle-ci doit viser le relèvement éducatif et l'insertion sociale du mineur délinquant.

A - Les principes directeurs de l'intervention de la PJJ

La circulaire du 2 février 2010 relative à l'action éducative dans le cadre pénal et celles des 25 février 2009 et 3 avril 2012 relatives à l'action d'éducation structurée par les activités de jour⁵⁴ ont rappelé les principes fondamentaux qui guident l'intervention de la PJJ, quelle que soit la mesure judiciaire qui lui est confiée, à savoir : la recherche d'une action éducative adaptée au mineur et élaborée dans un cadre pluridisciplinaire, en vue de son insertion ; la valorisation de sa famille ; et la prise en compte de sa santé, en particulier mentale, tout au long de sa prise en charge, dans le but ultime de prévenir la réitération. Affirmés avec force et fortement fédérateurs au sein de la PJJ, ces principes sont appliqués de façon disparate sur le territoire.

1 - Un dispositif complexe d'insertion et d'activités de jour

Hors obligation judiciaire (dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une mesure d'activité de jour, MAJ⁵⁵), l'accompagnement éducatif du mineur (en milieu ouvert ou en établissement de placement) repose soit sur son insertion dans des dispositifs scolaires ou professionnels de droit commun, soit, à défaut, sur sa participation, volontaire, aux activités de jour mises en place par la PJJ.

Ces activités sont considérées comme un complément indispensable de la relation entre le mineur et son éducateur autour d'activités faites en commun (le « faire avec ») permettant d'identifier les capacités et compétences du mineur.

La prise en charge des mineurs déscolarisés

Pour les mineurs déscolarisés ou sans activité, la PJJ a ainsi développé deux types de prise en charge :

- le dispositif accueil accompagnement (DAA), mis en œuvre, en théorie, dans l'ensemble des unités éducatives de milieu ouvert (UEMO), d'hébergement collectif (UEHC) et d'hébergement diversifié (UEHD), pendant une durée moyenne de un à trois mois ; il propose des activités collectives aux mineurs pris en charge ;
- le module des acquisitions (MA), organisé sur une durée de six mois dans les unités éducatives de jour (UEAJ) ; il vise à garantir aux mineurs l'acquisition des connaissances de base ainsi que l'initiation à une activité d'insertion professionnelle.

Dans son principe, l'activité de jour doit permettre de rythmer la vie du mineur, de réamorcer sa socialisation et d'enrichir le contenu de l'action éducative.

La réalité s'avère toutefois plus nuancée. La Cour a ainsi relevé que les projets d'insertion ou les activités culturelles organisés sur mesure restent limités et que la situation de rupture dans laquelle se trouvent certains jeunes rend difficiles les actions de remobilisation, et a fortiori les actions de réinsertion professionnelle.

⁵⁴ La multiplicité et le chevauchement des circulaires ne rendent pas toujours très lisible leur articulation et la nature exacte des modifications apportées par les plus récentes aux plus anciennes, qui sont rarement abrogées. Les deux circulaires de 2009 et 2012 sur les activités de jour ont ainsi le même champ, de même que se chevauchent les circulaires du 24 février 1999 et de 2010 sur l'action éducative.

⁵⁵ La mesure d'activité de jour est une mesure judiciaire visant à imposer l'insertion scolaire ou professionnelle. Elle est essentiellement complémentaire à d'autres mesures ou peines mais n'est prononcée que de façon marginale (4 % des mesures et peines en 2012).

Si le nombre de mineurs bénéficiaires des activités d'insertion (DAA et modules acquisitions) a progressé de 18 % entre 2012 et 2013 (passant de 12 269 à 14 490), il ne représente qu'environ 20 % du nombre de mineurs pris en charge par la PJJ dans le milieu ouvert. Les parts respectives des mineurs insérés dans des dispositifs de droit commun et de ceux dépourvus de toute activité n'étant pas connue de la PJJ, il n'est pas possible de savoir si cette montée en charge est suffisante ou non. La circulaire du 3 avril 2012 précitée indiquait que 20 % des mineurs suivis dans les établissements sont « sans aucune activité et dans l'évitement de l'adulte », évaluation que la PJJ n'était toutefois ni en mesure de justifier ni d'actualiser.

En pratique, le dispositif accueil accompagnement (DAA) se développe de façon inégale, même si 82 % des unités éducatives en milieu ouvert et 97 % des UEHC l'ont mis en place. Alors que les DIR ont en principe bénéficié de moyens supplémentaires fléchés sur ce dispositif, les services ne sont pas toujours en mesure de consacrer un agent à temps complet pour organiser ces activités. Celles-ci servent de variables d'ajustement et restent marginalisées quand le volume des mesures en attente est trop important. L'accès aux UEAJ demeure limité compte tenu du nombre de mineurs accueillis (24 places en général) mais également des activités et des formations en atelier qu'elles dispensent. À l'exception des modules de socialisation et d'acquisition des connaissances de base, ces activités sont très spécialisées selon les territoires et ne correspondent pas toujours aux profils des mineurs concernés. De plus, une centaine d'ETP affectés à l'insertion ont été supprimés et les restructurations ont fait passer le nombre d'UEAJ de 147 à 84. Enfin, sur le terrain, ces dispositifs ne sont pas toujours prioritaires :

Pour des éducateurs d'une unité éducative de milieu ouvert (UEMO) rencontrés par la Cour, « le DAA est inexistant. Tout doit être créé par l'éducateur. L'ensemble des activités collectives, le soutien scolaire culturel sportif, relève de partenariats extérieurs (mission locale, pôle emploi, EPID). Mais la réduction des financements rend difficile la pérennisation des dispositifs et des partenariats (par exemple, il est impossible de monter des projets sur une base de loisirs sans financements identifiés). Les UAJ sont en grande difficulté alors que ces dispositifs devraient monter en puissance. Dans la pratique, le service et les éducateurs disposent de peu de moyens pour mettre en place des MAJ ou des activités d'insertion. En outre, on ne se sent pas soutenu, encouragé et accompagné pour mettre en place ces mesures. »

En définitive, l'articulation des trois dispositifs (DAA, MA, MAJ) est difficile à identifier, avec des objectifs et des méthodes pédagogiques qui restent similaires. Les activités du dispositif accueil accompagnement, dépendantes le plus souvent de l'offre des partenaires locaux et de leur financement, sont d'une grande diversité sans qu'il soit possible de distinguer nettement l'objectif occupationnel de l'objectif d'insertion (par exemple : activité centrée autour du parcours du goût, l'équitation ou la sensibilisation à la sécurité routière). De son côté, le module acquisition qui concerne, en 2013, 36,7 % des mineurs bénéficiant des activités de jour, hors mesure d'activité de jour, ne débouche pas sur une formation véritablement qualifiante ou sur un certificat de compétence reconnu au plan national⁵⁶.

Malgré des objectifs réitérés et des ambitions affichées en termes d'insertion et d'activités de jour, le dispositif dans son ensemble manque de cohérence et reste fragilisé, voire marginalisé selon les territoires et les services.

⁵⁶ À l'exception de l'attestation de sécurité routière, d'un brevet informatique et internet pour adultes, ou d'un certificat de formation générale.

2 - Une pluridisciplinarité difficile à garantir

Le principe de pluridisciplinarité, ancré dans la pratique de la PJJ depuis les années 1980, repose sur l'intervention d'une équipe composée d'éducateurs, de psychologues, d'assistants de service social (ASS), de professeurs techniques, ainsi que de médecins et de psychiatres.

Chaque service de milieu ouvert dispose ainsi de postes d'ASS et de postes de psychologues en fonction de leur niveau d'activité, tandis que les unités d'hébergement disposent, selon leur catégorie, de postes partiels ou complets de psychologues.

Affichée là encore comme un principe général, la pluridisciplinarité n'est toutefois obligatoire en milieu ouvert que pour les mesures judiciaires d'investigation éducative et ne dépasse en pratique guère le cadre de cette mesure, faute de spécialistes en nombre suffisant. Pour affecter les postes d'ASS et de psychologues, la PJJ applique en effet des critères d'activité théorique dans des conditions similaires à celles déjà critiquées pour les éducateurs de milieu ouvert (un psychologue pour 54 MJIE) et le volume de mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) exécutées oblige souvent les psychologues à y consacrer l'intégralité de leur temps de travail, au détriment de leur contribution aux autres types de suivi et de mesures⁵⁷.

En dehors des MJIE, la mise en place pratique de la pluridisciplinarité est d'ailleurs laissée à l'initiative des responsables d'unité éducative (RUE) et le positionnement des experts auprès des éducateurs n'est pas formalisé, y compris dans leur participation aux réunions de service interne : certains services font appels aux psychologues lors du premier entretien avec le mineur, d'autres demandent aux assistants sociaux d'accompagner les éducateurs lors de la visite de la famille.

Ainsi que le soulignent de nombreux responsables d'unité, la pluridisciplinarité trouve sa traduction essentielle dans les mesures judiciaires d'investigation éducative. Leur nombre a conduit *de facto* à concentrer l'intervention des psychologues sur cette mesure, l'examen psychologique du mineur étant quasi systématiquement attendu par les magistrats. Pourtant l'intervention du psychologue dans les mesures pénales constituerait un apport supplémentaire important, permettant de décaler le mode d'intervention et l'approche et de prendre en compte le jeune dans sa globalité.

3 - Le maintien du lien avec la famille

Tout en reconnaissant la complexité des situations individuelles des mineurs vis-à-vis de leur famille, la circulaire précitée du 2 février 2010 souligne « la place essentielle de la famille [qui] doit être impliquée dans tout projet d'éducation ». Depuis 2010, un guide parents-professionnels, actualisé en 2013, définit des pratiques professionnelles de travail avec les familles. Aucune évaluation ne permet cependant d'en connaître l'utilisation et l'utilité au niveau local.

Les relations avec les familles sont d'une grande complexité, en raison des rapports parfois conflictuels entre les mineurs et leurs parents, et des cas de maltraitance ou de violence qui peuvent survenir. La rupture avec la famille est parfois une nécessité pour pouvoir travailler avec le mineur et le faire progresser. Cette rupture ne signifie pas pour

⁵⁷ Les UEMO comme les établissements d'hébergement sont demandeurs d'un psychologue à temps plein. Or les DIR interrogées précisent que généralement un psychologue est affecté pour un STEMO (comprenant plusieurs UEMO et UEAJ).

autant que la relation de la famille avec l'éducateur n'existe pas. À cet égard, le document individuel de prise en charge (DIPC) devrait contribuer à formaliser la relation avec les familles. Toutefois, comme cela sera évoqué ci-dessous, ce document n'est pas mis en place partout. Dès lors, il est difficile de déterminer si les familles sont véritablement incluses dans le travail éducatif, d'autant qu'il n'existe pas de protocoles d'accueil au sein des services (pourtant recommandés dans la circulaire du 24 février 1999 précitée).

4 - La santé du mineur et le problème des soins psychiatriques

Le suivi de la santé du mineur⁵⁸ se décline notamment en deux obligations : l'établissement d'un bilan santé en amont de la mesure et le suivi des injonctions sanitaires judiciaires.

Le « guide technique en santé » de 2006 prévoit que les informations médicales relatives au mineur pris en charge sont consignées dans un recueil d'information santé (RIS), intégré au dossier du mineur. Mais le contenu de la prise en charge dépend de la démarche individuelle des structures. Certaines concluent des partenariats avec les centres locaux de prévention santé ou des cabinets médicaux pour établir des bilans de santé complets.

La prise en charge sanitaire met souvent à jour des carences d'hygiène physique et alimentaire et de soins dentaires et ophtalmologiques, mais les principales difficultés ont trait à la prise en charge des troubles du comportement, en particulier lorsque le recours à des soins psychiatriques est nécessaire. Le faible nombre de pédopsychiatres, les articulations parfois complexes entre les services hospitaliers de pédopsychiatrie et de psychiatrie adulte, rendent compliqué l'établissement de liens entre les services de la PJJ et les services psychiatriques. Pour faciliter le travail en réseau avec ces derniers et élaborer des protocoles avec les ARS qui permettent de garantir la prise en compte des mineurs concernés dans les plans régionaux de santé, la PJJ a procédé en 2013 au recrutement dans chaque DIR d'un conseiller technique psychiatre.

B - Les lacunes de l'encadrement des pratiques professionnelles

L'individualisation, comme modalité de prise en charge, est souvent avancée pour expliquer les différences d'intervention, en particulier en milieu ouvert. Elle a pour conséquence une grande hétérogénéité des pratiques. Au-delà d'une approche empirique, fondée sur l'expérimentation de bonnes pratiques faisant l'objet d'une diffusion d'un territoire à l'autre, l'harmonisation et l'encadrement des pratiques professionnelles au sein des services doivent assurément être poursuivis et consolidés.

1 - Un effort encore inachevé de définition de cahiers des charges et de référentiels nationaux

En réponse aux observations de la Cour de 2003, le décret du 6 novembre 2007, qui a donné un fondement réglementaire aux établissements et services du secteur public de la PJJ, a prévu que leurs modalités de fonctionnement devaient être précisées dans des cahiers des

⁵⁸ Encadré par la circulaire interministérielle DGS/DHOS/DGAS/DPJJ du 3 mai 2002.

charges fixés par arrêté. Toutefois, de tels cahiers des charges n'ont été adoptés que pour les centres éducatifs fermés et les centres éducatifs renforcés en 2008, ainsi que pour les unités éducatives d'activité de jour en 2009, le reste des établissements et services n'étant à ce jour pas couvert. La DPJJ a cependant précisé qu'un cahier des charges pour le milieu ouvert devrait être diffusé en 2014 et que ceux des CEF et CER étaient en cours de réactualisation.

En complément, la DPJJ a réalisé un important travail d'élaboration d'un cadre de référence des pratiques professionnelles⁵⁹. Dans un contexte d'évolutions législatives permanentes, l'actualisation régulière des référentiels existants est cependant difficile à assurer et certains sont devenus obsolètes, alors même, paradoxalement, que les groupes de travail constitués auprès de l'administration centrale sont multiples, le bureau chargé de la méthode et de l'action éducative coordonnant en permanence une dizaine de groupes de réflexion.

Sur le terrain, l'utilisation des référentiels par les équipes éducatives reste peu systématisée et n'a jamais fait l'objet d'évaluation. La Cour a pu observer lors de son enquête la méconnaissance et le peu d'exploitation dont ils font l'objet. L'accès uniquement dématérialisé au référentiel de 2011, alors qu'un poste informatique est en moyenne partagé par trois éducateurs, illustre la difficulté de diffusion de ce cadre de référence.

Pourtant, en dépit de leurs limites – chaque prise en charge dépend en effet de paramètres individuels qui ne sont pas modélisables –, la Cour a pu constater l'intérêt des référentiels disponibles pour outiller et comparer les pratiques et l'attente qu'expriment les éducateurs à l'égard de tels repères.

L'application du décret du 6 novembre 2007 en matière d'élaboration de cahiers des charges, la couverture exhaustive du champ d'intervention de la PJJ et l'actualisation régulière des référentiels doivent demeurer des objectifs prioritaires pour la PJJ. Pour être efficace, leur déploiement doit être accompagné par l'ensemble de la chaîne hiérarchique de la PJJ.

2 - L'absence de généralisation des projets de service

Le projet stratégique national (PSN), élaboré à partir de 2006, a été décliné, dès 2009, en projets stratégiques interrégionaux (PSIR), projets territoriaux (PST) et projets de service. Ces derniers fixent des objectifs aux équipes éducatives et définissent les modalités pratiques pour les atteindre et les évaluer.

Si la suspension du PSN en 2013 a entraîné la suspension parallèle des PSIR, l'élaboration des PST n'a pas été interrompue, non plus que la définition des projets de service. La couverture des établissements et services par un projet de service apparaît pourtant très inégale : sur les données partielles disponibles, le deuxième rapport de synthèse des audits territoriaux de mars 2012 fait ainsi état de 57 projets de service – soit un quart des structures – dont 30 ne seraient pas encore actualisés, en particulier dans les services de milieu ouvert.

⁵⁹ Référentiel des mesures et des missions confiées aux services de la protection judiciaire de la jeunesse (2005), référentiel des missions de protection judiciaire et d'éducation (2011), guides relatifs à la prise en compte de la santé des mineurs (2006), aux pratiques professionnelles (2011), à l'accueil de la famille (2011).

La Cour a par ailleurs pu observer que la démarche d'élaboration, pourtant précisée dans le décret du 6 novembre 2007, est différente d'un service à l'autre, certains s'appuyant plus sur un travail collégial élargi à l'ensemble des agents tandis que d'autres travaillent à partir de groupes plus restreints.

C - L'insuffisance du suivi de l'activité des éducateurs

Les unités éducatives qui prennent en charge les mineurs pilotent leur activité de trois manières :

- par la réunion « point-mesures », qui doit permettre au responsable d'unité éducative (RUE) de consacrer deux à trois heures d'entretien individuel à chaque éducateur, selon une fréquence propre à chaque service, pour évoquer la situation des mineurs qui lui sont confiés ainsi que la cohérence des mesures auxquelles ils sont soumis ;
- par l'application GAME 2010, qui, sans être un outil de gestion, restitue l'ensemble des mesures mises en œuvre dans le secteur public. Il faut cependant noter que la saisie manque encore d'homogénéité entre les éducateurs ;
- par les dossiers individuels⁶⁰, constitués en principe sur la base de fiches modèles (identité, parcours judiciaire, liste des entretiens, rapports intermédiaires etc.), qui détaillent le suivi dont le mineur a déjà fait l'objet.

La relecture des dossiers doit permettre aux responsables d'unité éducative de contrôler l'effectivité de la prise en charge par les éducateurs. Les responsables d'unité rencontrés à l'occasion de l'enquête admettent cependant n'effectuer que rarement ce type de supervision.

Dans la pratique, en outre, les éducateurs doivent rédiger des rapports intermédiaires permettant de suivre l'exécution de leur mesure par les mineurs. Or ces rapports ne sont pas systématiquement rédigés et, lorsqu'ils le sont, ils ne font pas l'objet d'une relecture et d'une validation automatique. De fait, la transmission de ces rapports est souvent distendue, en particulier pour les mesures de longue durée (contrôle judiciaire préjudiciel) ou ne nécessitant pas d'actes particuliers hormis l'accompagnement éducatif (liberté surveillée). Les magistrats ne sont ainsi rendus destinataires des rapports intermédiaires qu'en cas d'incident sérieux, alors qu'ils devraient l'être tout au long de la mesure.

De même, les services ne sont pas en mesure d'évaluer le nombre de rapports de carence, adressés au procureur de la République et au juge des enfants en cas de non-exécution de la mesure ou de non-respect des obligations, dont la saisie n'est pas prévue dans l'application GAME. Or l'application ne précise pas non plus les séquences d'exécution des mesures, ce qui limite les moyens de supervision du responsable d'unité éducative. Dans certains cas extrêmes, des juges des enfants prenant l'initiative de contrôler la fin des mesures sont amenés à constater que leur mise en œuvre n'a en fait pas commencé.

Par ailleurs, les directeurs de service n'ont pas à leur disposition d'outils de pilotage permettant, par exemple, de rendre compte de façon systématique de la régularité de la tenue des « points-mesures ». Ils n'en mettent pas non plus en place, considérant que les actions de

⁶⁰ Il s'agit du dossier administratif, outil de travail, que l'éducateur tient à jour pour chaque mineur, et non du document individuel de prise en charge qui a théoriquement une valeur contractuelle.

contrôle sont mal perçues dans les unités éducatives et qu'ils ne disposent pas d'indicateurs formalisés pour les appuyer. Certaines bonnes pratiques ont toutefois pu être observées : par exemple, un service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) a mis en place un tableau de bord interne mensuel de suivi d'activité, incluant une référence sur deux ans et un système d'alerte ; un autre STEMO systématise des fiches récapitulatives des rencontres et entretiens entre le mineur et son éducateur référent.

Au total, les responsables d'unité éducative ne disposent pas d'informations formalisées et synthétiques leur permettant d'apprécier la fréquence des rencontres entre les éducateurs et les mineurs qui leur sont confiés ou leur insertion dans un parcours scolaire ou une activité de jour. Le fonctionnement des unités éducatives se révèle empirique, tributaire des habitudes locales, de la personnalité et de l'expérience des cadres, ainsi que de la diffusion des bonnes pratiques d'une structure à une autre⁶¹.

Si la PJJ a conduit un effort important pour développer des outils opérationnels et des guides de références, en appui des principes directeurs qui régissent la mise en œuvre des décisions pénales à l'encontre des mineurs, ces efforts restent donc insuffisants au regard de la disparité des pratiques locales. Cette disparité, inhérente à l'individualisation des prises en charge, est aggravée par la disparité de l'organisation des structures elles-mêmes, dont les projets de service sont inexistantes, et des ressources locales, qui devraient permettre de renforcer les activités d'insertion. L'absence de suivi formalisé de l'action des éducateurs, alors même que celle-ci se fonde sur une conception individualisée de la prise en charge éducative, fragilise ainsi l'ensemble du dispositif.

II - La mise en œuvre des mesures concernant les mineurs délinquants

L'examen des situations individuelles montre la fréquence des parcours marqués par un cumul des mesures : en 2013, 33 % des jeunes suivis au pénal dans le secteur public étaient suivis au titre d'au moins deux mesures, 4 % au titre de cinq mesures ou plus.

Si la logique judiciaire est celle d'une gestion par mise en cause, donc par mesure, le mineur nécessite quant à lui une prise en charge globale. Les services éducatifs chargés de l'exécution des mesures s'efforcent de répondre à cet enjeu de cohérence et de continuité tout au long du parcours du mineur et jusqu'à sa sortie des dispositifs par la désignation d'un éducateur référent (dit « éducateur fil rouge »). L'insuffisance des outils de suivi et la diversité des mesures rendent cependant cet exercice complexe.

A - La connaissance et le suivi du mineur

Préalablement à la décision judiciaire, la PJJ a pour mission de donner un éclairage sur la personnalité du mineur et son environnement et de proposer des mesures, concourant ainsi à la décision que prendra le juge des enfants.

⁶¹ Au titre des bonnes pratiques, certains STEMO ont élaboré des fiches type d'accueil ou des calendriers des entretiens avec le mineur que doivent obligatoirement renseigner les éducateurs de la structure.

1 - L'aide à la décision du magistrat

Les mesures d'investigation, composées du recueil de renseignement socio-éducatif (RRSE) et de la mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) constituent la première aide au magistrat. Le secteur public réalise, en moyenne, 57 000 mesures d'investigation par an (dont 15 % au civil), chiffre stable de 2004 à 2012.

Créés par la circulaire du 18 décembre 1996, les RRSE (anciennement « enquêtes rapides ») constituent 90 % des mesures d'investigation pénale. Le recueil de renseignement socio-éducatif est diligenté par les services assurant la permanence éducative auprès des tribunaux⁶² et peut être demandé à tout moment de la procédure, par le procureur ou le magistrat chargé d'instruire l'affaire⁶³. Un service comme l'UEAT de Paris produit près de 200 RRSE par an et par éducateur, pour un flux journalier moyen de 10 à 12 mineurs. Toutefois, les limitations juridiques à la transmission du recueil de renseignement socio-éducatif, comme les pratiques locales (et parfois l'absence de postes informatiques en nombre suffisant), interdisent l'échange d'information d'une juridiction à une autre, ce qui ralentit l'enquête et nuit à la cohérence des décisions pénales : si le même mineur est mis en examen dans une autre juridiction, l'UEAT locale doit refaire la même mesure, sauf si un accord permet l'échange entre les deux UEAT.

La mesure judiciaire d'investigation éducative, qui s'est substituée aux anciennes mesures d'investigation et d'orientation éducative (MIOE) et à l'enquête sociale, peut intervenir dans un cadre civil ou pénal. Les mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE) pénales représentent 28 % de l'ensemble des MJIE et sont mises en œuvre par le secteur public de la PJJ. En pratique, en matière pénale, la disparition des MIOE et de l'enquête sociale n'a pas été compensée par une prescription à due concurrence des MJIE, qui ne représente que 10 % du total des investigations pénales. Alors que les MJIE devraient permettre de garantir une connaissance complète du mineur préalable à la formulation de la réponse pénale, il est constaté un recours plus important aux RRSE⁶⁴, plus rapides mais plus resserrés dans leur contenu.

Enfin, à la suite du rapport du député Yvan Lachaud d'avril 2011 sur le traitement de la délinquance des mineurs, des établissements de placement provisoires d'observation et d'orientation (EPPOO) ont été expérimentés sur trois sites⁶⁵ à partir du 1^{er} décembre 2011, à la fois en tant qu'outils d'aide à la décision des magistrats et en tant que premier placement court susceptible de marquer l'arrêt d'un parcours de délinquance. Le recours à ce dispositif est resté très faible – avec un taux d'occupation de 20 % en moyenne dans les trois établissements concernés – et l'expérimentation a été abandonnée au bout d'un an.

⁶² La permanence éducative auprès des tribunaux est exercée soit par un service éducatif auprès des tribunaux (SEAT), soit par une unité éducative (UEAT) rattachée à un STEM, soit directement par le STEM lui-même dans le cadre d'une permanence éducative (PEAT). Cf. annexe 5 pour une présentation plus détaillée.

⁶³ Il est obligatoire dans trois cas : lorsque l'incarcération du mineur est proposée ; dans le cadre de procédures de jugement sans instruction préalable, et lorsque le procureur requiert que l'affaire soit jugée à bref délai. Le rapport doit être remis au magistrat dans un délai de 10 jours ou de quelques heures lorsqu'il s'agit d'une alternative à l'incarcération. Dans les faits, le délai dépend essentiellement de la date de l'audience.

⁶⁴ Cette moindre utilisation des MJIE s'explique selon les éducateurs interrogés par la méconnaissance de la mesure par les magistrats et selon ces derniers, par sa lourdeur.

⁶⁵ Nîmes, Asnières, Collonges.

2 - Des outils de suivi du mineur insuffisamment utilisés

a) L'absence de mise en œuvre du dossier unique de personnalité

Le dossier unique de personnalité (DUP) a été introduit dans l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante par la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs (article 5-2). Il est créé et conservé au sein des juridictions et vise à permettre de regrouper les éléments, régulièrement actualisés, relatifs à la personnalité d'un mineur et recueillis soit à l'occasion d'une procédure pénale, soit à l'occasion d'une procédure d'assistance éducative. Il doit pouvoir être consulté par l'ensemble des intervenants de la procédure.

Trois ans après son introduction dans l'ordonnance précitée, le projet de décret qui devait en fixer les modalités et les conditions de conservation, qui a reçu un avis favorable de la CNIL en mai 2012, est toujours en cours de signature. Certaines juridictions ont cependant indiqué l'avoir mis en œuvre.

Initialement contesté car favorisant les procédures de jugement rapide, cet outil permettrait pourtant de garantir à l'ensemble des acteurs judiciaires un même niveau d'information et d'accroître la cohérence des décisions, à condition d'être régulièrement mis à jour par les greffes.

b) La mise en œuvre aléatoire du document individuel de prise en charge (DIPC)

La loi du 2 janvier 2002 a prévu la mise en place du document individuel de prise en charge dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Ce document pédagogique individualisé retrace la stratégie éducative, fixe les objectifs pour le parcours du mineur et requiert son adhésion puisqu'il doit être signé de ce dernier et de ses parents, alors même que la prise en charge se situe dans le cadre d'une décision judiciaire qui s'impose au mineur.

Prescrit par la loi, formalisé de façon uniforme, le DIPC n'est pourtant mis en œuvre que très partiellement et très inégalement par les services de la PJJ, comme a pu le constater la Cour lors de ses déplacements. Très répandu dans les établissements d'hébergement, où il contribue au cadrage de l'action pédagogique, le DIPC n'avait jamais été constitué dans les services de milieu ouverts visités. Il ne fait pas l'objet de transmission entre les établissements de placement éducatif et les unités éducatives de milieu ouvert. Parmi les établissements qui tiennent ce document, certains le créent dans un délai de 15 jours suivant la prise en charge en l'actualisant tous les deux mois, d'autres le considèrent comme une formalité administrative au moment de l'accueil et ne l'actualisent pas par la suite.

Il est regrettable que l'unique document de synthèse du parcours du mineur existant fasse l'objet d'une mise en œuvre aussi aléatoire.

Le point de vue d'un directeur de STEM0 sur le document individuel de prise en charge

À titre d'illustration, un directeur de service territorial éducatif de milieu ouvert (STEMO) présente la réalité de l'usage du document individuel de prise en charge (DIPC) : « Sur les trois unités du STEM0, la mise en œuvre est inégale, systématique pour l'une et aléatoire pour les deux autres. Pour beaucoup de professionnels, cet outil n'est pas au service des usagers ; il est perçu comme étant seulement un outil pour le professionnel, pour contrôler la formalisation et l'inscription de « ce qu'ils font déjà ». Ils ne le considèrent pas utile pour eux et il aurait pour objectif d'obliger les professionnels à passer de l'oral à l'écrit et ainsi d'inscrire ce qu'ils vont faire. Ils vivent parfois aussi le fait de ne pas atteindre des objectifs fixés comme un échec personnel et professionnel d'où ce frein. Les cadres du STEM0 travaillent à l'évolution de cette perception afin d'en faire un outil valorisé permettant d'évaluer leurs actions et de repositionner celles-ci au fil du parcours en connexion avec les familles. »

B - L'exécution des différentes mesures

Hors mesures d'investigation, 60 % des mesures suivies par la PJJ sont des mesures de milieu ouvert. La diversité des mesures, la latitude laissée aux éducateurs pour organiser le suivi des mineurs et en rendre compte et les caractéristiques des partenariats locaux aboutissent à une grande hétérogénéité dans leur mise en œuvre. Pour le reste, il s'agit de mesures de placement en milieu fermé, sous diverses formes.

La reconnaissance par le mineur de sa responsabilité est cruciale pour la démarche éducative et son adhésion à celle-ci. Sans cette adhésion, il est en effet difficile de mobiliser les mineurs et les mesures peuvent être inexécutées, malgré la menace d'une révocation et de la détention, sans que le mineur comprenne toujours qu'une mesure non respectée comme un travail d'intérêt général, un sursis avec mise à l'épreuve ou un contrôle judiciaire, entraîne la mise en détention. Pour autant, l'adhésion ne saurait être un prérequis à l'égard de mesures obligatoires dont l'infliction résulte d'une décision de justice.

1 - L'exécution des mesures en milieu ouvert*a) L'exécution des principales mesures de milieu ouvert*

La liberté surveillée avant ou après jugement représentait plus d'un quart des mesures suivies en milieu ouvert en 2012. Elle peut durer plusieurs années et l'éducateur dispose d'une grande autonomie pour définir les modalités de prise en charge qui dépendent du comportement du mineur et de son insertion scolaire et sociale. L'inexécution des obligations due au seul mineur (qui ne se présente pas et ne répond pas aux convocations) n'entraîne aucune sanction. Aucun acte de mise à exécution n'est formalisé et les démarches effectuées pour la mise en œuvre de cette mesure ne sont pas systématiquement consignées sur un modèle standard dans les dossiers individuels, comme la Cour a pu le constater dans les services visités à l'occasion de l'enquête.

La mesure de réparation représente un deuxième quart des mesures de milieu ouvert ; elle consiste à faire accomplir au mineur un travail réparant réellement ou symboliquement la faute commise. Elle requiert une étude de faisabilité, peut être exécutée individuellement ou collectivement (stage de sensibilisation par exemple), de manière directe (auprès de la victime) ou indirecte (auprès d'une association de bienfaisance).

La mesure de réparation vue par un chef de STEMO

« Une étude de faisabilité est réalisée par l'éducateur (entretiens avec le jeune et la famille ; le jeune a donné son accord car il est présumé innocent avant le prononcé de la sentence par le juge). La mesure de réparation peut être directe, destinée à la victime (physique ou institution, collectivité) : excuse orale ou écrite ou travail bénévole sans être salarié (Restos du Cœur...). Le jeune va être mis en situation de réfléchir...C'est très pédagogique et marche assez bien pour les primo délinquants pour des délits d'une moindre gravité...Cela permet d'individualiser la réponse, revue sur quatre ou six mois. Parfois, la mesure de réparation doit s'accompagner d'une mesure de suivi : l'effacement du tag n'est pas suffisant. Sur Paris, un dispositif existe qui s'appelle le « Dialogue citoyen » pour exécuter des réparations sous forme collective, avec un accueil de 12 jeunes par des mairies, qui proposent également des ateliers ou des conférences portant sur divers sujets (prévention des addictions, sécurité des comportements sexuels, aide aux victimes), mais ce sont aussi des sorties diverses qui sont organisées au Sénat, aux musées (afin de leur donner accès à la culture). Cette mesure existe depuis longtemps mais elle est très peu prononcée par les magistrats malgré son efficacité. »

Les sursis avec mise à l'épreuve et les contrôles judiciaires représentent le 3^{ème} quart des mesures de milieu ouvert. Les contraintes imposées au mineur sont renforcées : obligation de soins, limitation des déplacements ou restriction des contacts avec l'entourage, obligation scolaire en sont des exemples. Mais le suivi et le contrôle des obligations dépendent dans la pratique, du temps disponible de l'éducateur, des partenariats⁶⁶ existant sur le territoire, de la durée de la mesure, notamment si elle est préjudicielle – un contrôle judiciaire sur trois ans dans l'attente d'une décision pénale ne fera pas l'objet d'un même suivi qu'un sursis avec mise à l'épreuve (SME) ordonné par jugement – ou de la conjonction avec un placement en CEF.

Alors qu'il devrait être systématiquement signalé, le non-respect des obligations du mineur n'est pas toujours mentionné par son éducateur qui dispose de fait d'une marge d'appréciation le conduisant à ne rendre compte du manquement susceptible de conduire à une révocation de la mesure que dans les cas les plus graves.

b) La difficulté à quantifier les heures passées avec le mineur

L'évaluation du temps moyen consacré à un mineur est rendue difficile par le caractère multiple des dimensions de la prise en charge. Celle-ci va en effet au-delà de l'entretien individuel et s'inscrit dans des interventions fractionnées auprès de différents interlocuteurs (le proviseur du lycée, la famille et les personnes proches, la mission locale) ; elle implique notamment des trajets, la rédaction de rapports, des formations, ou encore la participation aux réunions de service.

Le temps à consacrer au mineur est également dépendant du type de mesure (une liberté surveillée requiert la présence renforcée de l'éducateur contrairement par exemple au contrôle judiciaire), de sa personnalité, de la complexité de son environnement familial et enfin de l'éventuel cumul des mesures qui rend l'action éducative plus complexe. Par ailleurs, les éducateurs référents de milieu ouvert continuent en principe à intervenir auprès du mineur lorsque celui-ci est placé ou incarcéré⁶⁷. En pratique, ce suivi est subordonné à l'application d'une mesure de milieu ouvert. La relation avec le mineur s'établit sur la base de visites et

⁶⁶ Cette dépendance aux opportunités offertes par les partenaires extérieures est particulièrement forte en ce qui concerne la mise à exécution du travail d'intérêt général. Elle va parfois jusqu'à conditionner le prononcé de cette mesure par le tribunal pour enfants.

⁶⁷ La circulaire du 24 février 1999 précise le rôle de « fil rouge » de l'action éducative tenue par le milieu ouvert : le service désigné initialement doit rester le service référent du mineur.

d'appels téléphoniques, dont le rythme est modulable en fonction de l'éducateur et de l'état psychologique du mineur pendant son incarcération, mais surtout en fonction de l'éloignement géographique.

Au total, le temps de contact physique mensuel, qui n'est pas comptabilisé formellement ni évalué périodiquement, varie selon l'estimation empirique des éducateurs rencontrés lors de l'enquête de la Cour de 45 minutes à trois heures. La question se pose ainsi de l'efficacité d'une action éducative conduite dans un temps relativement bref, en particulier pour les mesures dont le contenu éducatif est plus important que les obligations judiciaires.

2 - L'intervention de la PJJ en milieu fermé

a) L'exécution des mesures de placement auprès des établissements d'hébergement ou des familles d'accueil

La décision de placement peut être prise à tout moment de la procédure. Le placement peut être provisoire⁶⁸ ou prononcé par la juridiction de jugement à titre principal (sauf en CEF) ou à titre d'obligation particulière (en complément d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un travail d'intérêt général). La loi ne fixe pas de critère spécifique pour le placement dans les différentes structures d'hébergement ou le maintien dans le milieu familial. La décision appartient pleinement au juge, éclairé par les éléments d'investigation apportés par les services de la PJJ.

Il existe plusieurs types de placement : le placement classique en unité éducative d'hébergement collectif (UEHC), les modes de placement dits spécialisés en centres éducatifs renforcés ou fermés, auxquels s'ajoute l'hébergement diversifié (en famille d'accueil, en foyer de jeunes travailleurs ou en appartements). En dépit de cette variété de structures d'accueil, le choix du mode de placement est souvent dicté par la disponibilité immédiate des places (laquelle n'est pas incompatible avec la faiblesse des taux d'occupation) ou la volonté de préserver la proximité entre le mineur et sa famille.

L'entrée dans l'établissement s'effectue soit par le biais de l'accueil d'urgence (suite à un déferrement⁶⁹, sans délai ni préparation), soit par un accueil préparé découlant d'une ordonnance judiciaire. Concomitant d'une mesure de milieu ouvert, le placement fait alors suite à un dialogue qui peut durer une dizaine de jours, entre l'institution judiciaire et le mineur pour obtenir sa pleine adhésion à la démarche, le magistrat chargé de son dossier étant prévenu au bout de deux refus.

Le placement d'un mineur est parfois jalonné de crises, qui ont des conséquences sur les autres mineurs placés, soit en les fragilisant, soit par effet d'entraînement. La violence en établissement est courante, aggravée par la disparition des postes de veilleurs de nuit⁷⁰, remplacés par des éducateurs sans formation spécifique, d'où une démotivation des éducateurs « dont ce n'est pas le métier ». La gestion de la violence par le biais d'une réponse judiciaire adaptée reste difficilement mise en œuvre en particulier, sur la consommation de

⁶⁸ Le placement provisoire n'a pas de durée fixe et reste valable jusqu'au prononcé du jugement.

⁶⁹ Dans ce cas, le mineur prévenu est présenté devant le parquet qui ordonne son placement immédiat dans une structure d'hébergement.

⁷⁰ Les éducateurs interrogés soulignent que la violence se manifeste plus fréquemment la nuit, qui aggrave les angoisses et exacerbe le sentiment de révolte des mineurs.

cannabis qui circule au sein de nombreuses structures. Ces situations débouchent sur des placements successifs, décrédibilisant la prise en charge éducative et conduisant à l'échec.

Au-delà des difficultés d'appréciation de l'adéquation globale des capacités de placement aux besoins, examinées au chapitre II, aucune évaluation consolidée ne permet de préciser le nombre de renoncements au placement par défaut de places disponibles, ni la nature des choix alternatifs qui sont alors faits, notamment lorsque ceux-ci conduisent à privilégier la mise en détention⁷¹. Une expérimentation menée durant quelques mois en 2009 dans les DIR Grand Ouest et Ile-de-France et la DT du Nord sur l'octroi par le juge d'un « mandat de recherche de placement » à la DPJJ a pourtant montré que les difficultés rencontrées dans l'attribution immédiate d'une place d'hébergement, ressenties comme découlant d'une pénurie, pouvaient être le plus souvent levées par une meilleure gestion des disponibilités⁷². Cette expérimentation a également permis de constater que les difficultés tiennent moins à une insuffisance quantitative de places disponibles qu'à l'inadaptation des établissements au profil de certains mineurs.

La réticence d'une partie des magistrats à l'éloignement du mineur et les difficultés matérielles pour son organisation ne favorisent pas non plus l'utilisation de l'ensemble des capacités disponibles sur plusieurs territoires.

b) La diversification des mesures de placement

La gestion du placement rencontre la difficulté, pour les mineurs qui mettent en échec l'hébergement dans tel établissement ou pour ceux dont l'évolution est au contraire positive et peut être accompagnée vers l'autonomie, de faire éventuellement évoluer les modes de prise en charge à l'intérieur de la même mesure de placement.

La décision de placement affecte en effet le mineur dans telle unité, alors qu'il peut être utile, dans un établissement qui comporte plusieurs unités distinctes proposant des modes de prise en charge différents, de varier les affectations en fonction du parcours du mineur. Une expérimentation de ce type est actuellement conduite, sous le nom de dispositif de placement intégré (DPI), dans sept établissements de placement éducatif répartis dans quatre DIR. Elle consiste à placer le mineur auprès d'un établissement qui dispose à la fois d'une unité d'hébergement collectif et d'une unité d'hébergement diversifié, ce qui permet d'adapter les modes de prise en charge en cours de placement sans nouvelle ordonnance, mais bien sûr avec l'accord du magistrat prescripteur.

Le bilan de cette expérimentation est en cours : les perspectives qu'elle ouvre paraissent intéressantes. Cependant ce type d'organisation modulable reste dépendant d'un développement de l'hébergement diversifié dont la priorisation, comme indiqué au chapitre II,

⁷¹ D'après la DT de Paris, une cinquantaine de mineurs sont placés en détention faute de places adaptées à leur profil dans la ville, où seul un foyer de 12 places est en activité (contre 1 300 mineurs suivis en milieu ouvert). Situé rue Salomon de Caus, ce foyer, qui accueille des mineurs de 15 à 18 ans avec une place réservée à l'hébergement d'urgence, est complet en permanence, le délai moyen de libération des places étant toutefois de 10 jours. À Marseille, l'un des arguments souvent évoqué pour expliquer l'importance du taux d'incarcération des mineurs par rapport à la moyenne nationale tient au manque de places en CEF dans la région.

⁷² Le bilan de cette expérimentation mentionne ainsi en conclusion que si celle-ci reposait « sur le postulat de certains magistrats selon lequel le nombre de places d'accueil au pénal est insuffisant, la phase d'état des lieux de l'expérimentation n'a pas permis d'objectiver cette hypothèse, et l'analyse *a posteriori* des taux d'occupation des établissements montre que des places restent disponibles. À l'issue de l'expérimentation, on constate que les situations soumises révèlent que les difficultés sont davantage liées aux problématiques des mineurs qu'au manque de places d'accueil ».

reste elle-même tributaire des marges budgétaires. De plus, la possibilité de recours aux familles d'accueil est très inégalement répartie sur le territoire : en 2012, 432 familles au total ont participé bénévolement à l'accueil de 725 jeunes, mais certaines DT sont totalement dépourvues de volontaires tandis que dans celles qui en disposent l'écart est de un à neuf⁷³.

Un mode de placement original

Le dispositif de placement intégré (DPI) n'est mis en œuvre que sur certains territoires, des solutions originales sont parfois trouvées, comme par exemple dans l'Essonne, où des mineurs sont confiés à des « familles du cirque », associations habilitées (CER L'Escale), avec des résultats très satisfaisants, selon les magistrats interrogés. Ces solutions ne concernent toutefois qu'une dizaine de mineurs.

Le maintien et le développement de la diversité de l'offre d'hébergement entre les différentes formules – hébergement classique, famille d'accueil ou logement autonome, accueil de jour et accueil de crise, placement spécialisé en CER et en CEF – correspondent ainsi à une nécessité soulignée par la majorité des interlocuteurs rencontrés.

Cela suppose d'équilibrer les capacités des différents modes d'accueil en fonction des besoins, mais aussi de définir clairement le rôle de chaque modalité. Or, comme indiqué au chapitre II, le développement prioritaire des centres éducatifs fermés ces dernières années s'est fait au détriment du placement traditionnel : d'une part, parce que la moitié des CEF publics ont été créés par transformation d'unités éducatives d'hébergement collectif ; d'autre part, en raison d'une moindre affirmation du rôle de l'hébergement classique, dont le positionnement et les critères n'ont pas été suffisamment redéfinis. Le dernier plan stratégique national 2012-2014 avait en particulier identifié un « flottement » autour de l'obligation de surveillance et de contrôle, la création des établissements spécialisés (CEF et CER) ayant « induit faussement l'idée que la question de la contenance leur était réservée », alors que cette obligation « appartient à tous les établissements de la même manière parce qu'elle est inhérente au processus d'éducation, mais elle peut être accrue par certaines mesures plus coercitives, justifiant l'existence d'établissements spécialisés ».

Une réflexion générale sur les rôles respectifs des différents modes de placement, en particulier de l'articulation entre l'hébergement classique, diversifié et spécialisé, paraît ainsi nécessaire. Elle devrait être conduite en lien avec l'élaboration des cahiers des charges préconisée ci-dessus. Elle permettrait de mieux définir les besoins et les spécificités des prises en charge et de mieux adapter les capacités globales d'hébergement.

c) L'intervention de la PJJ en milieu carcéral

Les mineurs, de 13 à 18 ans, sont incarcérés soit dans des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM)⁷⁴, soit dans le quartier des mineurs de maison d'arrêt ou de centre pénitentiaire (QDM). Le nombre total de places en détention s'élevait à 1 050 pour 750 mineurs incarcérés en 2013 (ils étaient 729 en 2006 et 692 en 2010), dont un tiers en EPM.

⁷³ 8 DT ne comptait aucune famille d'accueil active au premier semestre 2012, notamment en région parisienne, dans le centre et dans le sud-ouest, 14 en comptaient de 1 à 4 seulement, 10 en comptaient de 9 à 16, et 6 entre 16 et 86.

⁷⁴ Le rapport annexé à la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoyait la création de 900 nouvelles places de prison dont 400 dans sept EPM. Finalement, seuls six établissements ont été créés pour un effectif total de 350 places.

Des éducateurs sont affectés dans les deux types d'établissement, le plus souvent sur volontariat, à raison d'un éducateur pour quatre mineurs jeunes en QDM et de deux éducateurs pour trois mineurs en EPM⁷⁵. Ils assurent un accompagnement éducatif individualisé et contribuent à la mise en place d'ateliers et d'activités, au sein d'une équipe pluridisciplinaire, dans laquelle intervient notamment l'éducation nationale. Dans les EPM, l'encadrement des mineurs repose sur un binôme entre un éducateur et un surveillant pénitentiaire, chacun réalisant ses missions propres.

Lors de la mise en place des premiers EPM, la différence de culture administrative entre l'administration pénitentiaire et la PJJ a requis des ajustements qui garantissent aujourd'hui la complémentarité des rôles⁷⁶, laquelle permet aux éducateurs de se concentrer sur leur mission éducative. Le suivi collectif repose sur trois piliers : obligations scolaires (mises en œuvre par l'éducation nationale), activités sportives (mises en œuvre par l'administration pénitentiaire) et activités de jour (PJJ).

Exemple d'une semaine en quartier des mineurs

- Activités scolaires de 10h à 12h (éducation nationale – EN)
- Activités sportives (administration pénitentiaire – AP) : boxe, ping-pong, badminton,
- Activités ludiques (proposées selon les établissements) : art thérapeutique (dessin, mosaïque, peinture...), infographie (initiation à l'informatique), atelier musique, groupe de parole, atelier d'écriture « Dis-moi dix mots » visant à faciliter l'estime de soi ; activités BD, Hip-Hop, arts du cirque, échecs (PJJ)
- Activités éducatives autour de la santé : travail sur l'hygiène corporelle, les maladies sexuellement transmissibles, les addictions et la toxicomanie, le développement personnel... (PJJ et partenaires extérieurs)
- Activités d'insertion : débat sur les phénomènes de bande, intervention d'un conseiller pôle-emploi (PJJ et partenaires extérieurs)
- Bibliothèque (DAP-PJJ-EN)
- Scolarité pendant les périodes scolaires (PJJ)

Les personnels de direction, comme les équipes éducatives interrogées, soulignent que l'utilisation optimale de cet encadrement renforcé et d'une prise en charge individualisée ne vaut qu'à partir d'une durée moyenne de détention, d'environ trois à quatre mois. La grande variabilité des durées de détention et des profils des mineurs détenus (primo-délinquants comme récidivistes) ne favorise pas la mise en œuvre d'une action éducative de long terme, qui se traduit alors par une activité « occupationnelle » plus qu'éducative. Selon la DPJJ, celle-ci devrait désormais être mieux encadrée et consolidée dans le cadre du projet d'établissement, dont un nouveau modèle est défini dans une note de la direction du 4 juillet 2014.

⁷⁵ Une équipe de 44 ETP dont 36 éducateurs est normalement prévu pour 60 places. Les effectifs réels sont parfois en décalage avec les dotations théoriques : la PJJ à Porcheville ne dispose que de 28,6 ETP d'éducateurs et 41 ETP au total.

⁷⁶ Une circulaire DAP/DPJJ du 24 mai 2013 organise et coordonne les actions des différentes administrations dès la phase d'accueil du mineur.

C - La sortie du dispositif

1 - L'accession à la majorité

Le passage à la majorité n'implique pas nécessairement la sortie des dispositifs de prise en charge par la PJJ (voir *supra*, chapitre I). L'exécution des sanctions et des peines se poursuit en effet, le juge des enfants restant compétent pour leur suivi sauf s'il décide de se dessaisir au profit du juge d'application des peines (JAP). Toutefois les incarcérations sont transférées au JAP et au service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP).

En revanche, les mesures de liberté surveillée et de placement éducatif s'arrêtent au moment de l'accession à la majorité. Pour éviter les situations d'impasse où le jeune ne peut retourner dans son milieu familial et n'a pas encore accédé à l'autonomie, la prolongation de la prise en charge pénale est possible dans le cadre de la mise sous protection judiciaire prévue par l'article 16 *bis* de l'ordonnance de 1945, ouverte pour une période de cinq ans à partir de son prononcé. La mise sous protection judiciaire permet en particulier de prolonger le placement d'un mineur, avec son accord.

Si le recours au dispositif de protection judiciaire des jeunes majeurs n'est plus financé comme indiqué au chapitre I – des exceptions limitées subsistent toutefois dans certaines interrégions –, il est cependant possible de recourir aux dispositifs des conseils généraux. Si la résolution de ces cas difficiles repose sur la qualité des relations entre magistrats, PJJ et conseils généraux, les situations d'impasse restent rares selon les DIR interrogées, leur nombre n'étant pas suivi au niveau national (voir *supra*).

Au total, 25 % des jeunes pris en charge par la PJJ sont majeurs, cette proportion pouvant s'élever à 30 % dans certains territoires.

2 - La fin de peine ou de mesure

Qu'il s'agisse d'une fin de placement ou d'une fin de détention, l'éducateur référent est chargé de veiller à la préparation du projet de suite. Cette anticipation peut être contrariée par les décisions d'aménagement de peine avec sortie de détention (placement en centre éducatif fermé ou mise sous contrôle judiciaire). S'il arrive que la décision soit rendue en soirée, l'établissement a l'obligation juridique de laisser sortir le mineur, même si parfois des arrangements pragmatiques sont trouvés pour une nuit supplémentaire.

Les possibilités de projets de sortie sont fonction de la situation individuelle du mineur et de son parcours : retour en famille ou placement en hébergement PJJ ou associatif.

Rien ne s'oppose ensuite au retour à des mesures de protection administrative, si le conseil général l'accepte, ou de protection judiciaire civile si le juge l'estime nécessaire. Même si la PJJ ne dispose pas là non plus de données chiffrées sur cette question, il semble toutefois peu fréquent qu'un mineur ayant fait l'objet d'une mesure pénale réintègre à l'issue de celle-ci un cadre de prise en charge civile, ce qui peut peut-être expliquer également la hausse du recours à l'article 16 *bis*. La qualité des relations partenariales avec les services de l'aide sociale à l'enfance est alors déterminante. Mise en avant par de nombreux interlocuteurs rencontrés par la Cour, cette question, souvent reliée à celle de l'intérêt de rouvrir pour les mineurs concernés la possibilité d'une prise en charge civile poursuivie au civil par la PJJ, ne semble cependant pas faire l'objet d'une évaluation permettant d'en cerner l'ampleur.

Les rapports de fin de mesure consignés dans l'application GAME consacrent la sortie du mineur du dispositif pénal : ils déclenchent la fermeture de la mesure dans l'outil statistique et le pré archivage du dossier. Ils devraient être systématiques et partir sous le timbre du RUE. La pratique dépend cependant de l'organisation du service et de l'implication de l'encadrement.

La prise en charge du mineur par la PJJ intervient dès la mise en examen de ce dernier. Elle implique un travail de connaissance du mineur, jusqu'à sa sortie du dispositif de la PJJ. À la différence de la juridiction, pour laquelle le mineur est connu sur la base de la mesure qui a été prononcée à son encontre, la PJJ considère le parcours du mineur dans sa globalité. Ce parcours, souvent chaotique, est jalonné, pour la plupart, de mises en examen successives, débouchant sur des cumuls de mesures.

En milieu ouvert, la modalité d'exécution de la mesure, bien que prescrite partiellement dans la décision judiciaire, reste finalement tributaire des pratiques de l'éducateur référent du mineur et des ressources locales. La Cour a constaté, d'ailleurs, que les services de la PJJ ne sont pas en mesure de comptabiliser le temps passé entre l'éducateur et les mineurs qui lui sont confiés, alors que celui-ci est jugé fondamental pour la partie éducative de toutes mesures.

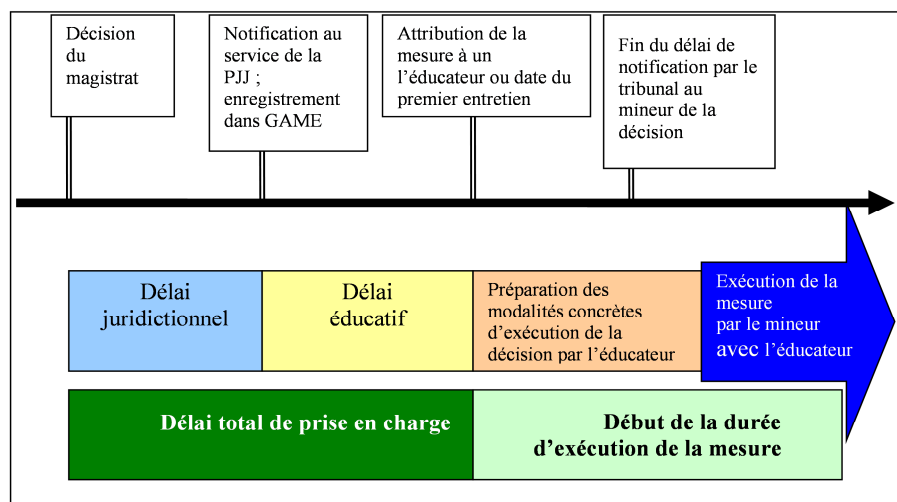
Le placement reste problématique en raison de l'absence de diversité et d'adaptation au profil des mineurs.

III - L'absence d'évaluation de l'efficacité de la prise en charge

Il est encore malaisé d'avoir une vision complète des délais d'exécution des mesures. Au-delà, des interrogations demeurent sur les outils d'appréciation de la qualité de la prise en charge.

A - Un décompte incomplet des délais d'exécution

Comme le montre le schéma ci-dessous, le délai total de prise en charge d'une décision judiciaire se compose du délai juridictionnel, qui s'écoule entre la décision judiciaire et sa transmission à la PJJ, et du délai éducatif, qui court entre la date de notification de la décision à la PJJ et le début de la prise en charge.



La loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2004 a fixé, pour la fin 2007, un objectif de limitation des délais de prise en charge des mesures éducatives et des peines en secteur public à 15 jours. La loi du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines a quant à elle fixé un objectif spécifique en matière d'exécution des peines, inséré à l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945, en prévoyant que le mineur et sa famille doivent être convoqués dans un délai de cinq jours à compter de la décision.

1 - Une forte réduction des délais qui doit cependant être nuancée

Comme le confirme le tableau ci-dessous, le délai total de prise en charge est passé, entre 2004 et 2012, d'une moyenne de 32 jours à une moyenne de 20 jours

Tableau n° 18 : délais d'exécution (en journées)

	2004	2006	2008	2010	2012	Évolution en nombre de jours	Évolution en %
Investigation	6,7	7,2	6,3	4,4	5,0	- 1,7	- 25 %
Placement	2,8	2,0	2,6	2,1	2,5	- 0,3	- 11 %
Milieu Ouvert	56,1	53,5	43,4	36,7	36,1	- 20,0	- 36 %
Tous types	31,4	30,0	25,3	20,6	20,7	- 10,6	- 34 %

Source : DPJJ

a) La disparité des délais selon les types de mesures

Ce résultat provient principalement de la baisse des délais éducatifs, qui ont été réduits d'environ 60 %. Pour les seules mesures de milieu ouvert, le gain des délais éducatifs s'élève à près de 18 jours.

Plusieurs facteurs, soulignés par l'ensemble des services interrogés, permettent d'expliquer cette importante réduction : la restructuration territoriale, le recentrage au pénal et, pour certains, l'amélioration de l'organisation interne des services, avec une meilleure

adéquation des moyens à l'activité et la mobilisation des équipes sur un objectif, désormais considéré comme prioritaire, et qui figure parmi les indicateurs du PAP.

Pour positifs qu'ils soient, ces bons résultats doivent néanmoins être appréciés avec prudence. La réduction moyenne de 60 % recouvre en effet d'importantes variations selon le type de mesure prononcée, le profil du mineur et les régions, voire les services.

Entre 2004 et 2012, les délais éducatifs de placement sont ainsi passés de 1,32 à 1,54 jours, les délais d'investigation de 4 à 2 jours et ceux du milieu ouvert de 28 jours à 10,5 jours, malgré une hausse de l'activité en milieu ouvert de 73 %.

La variabilité des délais d'exécution

La prise en charge la plus longue sera celle d'un mineur primo-délinquant, encore inconnu des services. Elle le sera davantage que la mise en œuvre de plusieurs mesures concernant un mineur déjà connu des services, suivi par un éducateur qui connaît en outre déjà sa famille, son environnement et son parcours.

Par ailleurs, la mise en place des travaux d'intérêt général, des stages de citoyenneté et autres mesures collectives demande une préparation importante en amont de leur exécution propre. De ce fait, les délais d'attente sont parfois liés à la nécessité que plusieurs mesures identiques soient confiées au service avant d'engager une mise en œuvre collective.

Au sein du milieu ouvert, sur la période 2004-2012, les délais sont très disparates selon les mesures : le délai moyen d'une réparation est ainsi passé de 24 à 13 jours, celui d'un travail d'intérêt général de 39 jours à 4 jours, celui d'un sursis avec mise à l'épreuve de 36 jours à 3 jours. Le délai moyen pour un contrôle judiciaire est passé, quant à lui, de 19 jours à 6 jours.

b) Les incertitudes dans le mode de décompte et la fiabilité des saisies

L'introduction de « GAME 2010 » – nouvelle version de l'appliquatif de suivi des mesures de la PJJ – a constitué un réel progrès dans la comptabilisation des mesures et la production de données sur l'ensemble des activités du secteur public de la PJJ. Auparavant, la fiabilité et l'exhaustivité de la saisie des données ne paraissaient pas totalement assurées.

Cependant, aujourd'hui encore, comme le reconnaît la DPJJ, la saisie informatique n'est pas toujours homogène au sein des services. Le guide méthodologique d'utilisation de GAME mentionne notamment la perte et l'absence de saisie de certaines mesures, ce qui pourrait expliquer les ruptures de série ou les évolutions aléatoires que présentent les données de plusieurs directions interrégionales⁷⁷. Le rapport de synthèse du groupe de travail sur l'exécution des peines de la PJJ indique de son côté qu'en matière de TIG, les réponses, hétérogènes et lacunaires, à une enquête réalisée auprès des directions interrégionales, dont les résultats ont été recueillis fin 2012, ne permettent qu'une lecture partielle des conditions de leur exécution. Dès lors, le délai moyen d'exécution affiché de quatre jours ne reflèterait pas la réalité d'une mise à exécution complexe et dépendante des partenariats externes.

De plus, si le point de départ du délai – réception de la notification de la mesure – est clair et univoque, son terme en revanche – attribution de la mesure ou saisie dans GAME – est plus confus et ne correspond pas forcément au début réel d'exécution de la mesure. Dans la pratique la plus répandue, soulignée par toutes les directions dans leurs réponses à la Cour, la mise à exécution d'une mesure démarre au premier entretien entre le mineur et son éducateur

⁷⁷ Les données relatives au contrôle judiciaire de 2007 à 2012 pour la région Grand Centre ont par exemple disparu.

réfèrent, quelle que soit la mesure⁷⁸, et non à la date d'attribution à un éducateur. La question du point de départ de la mise en œuvre d'une mesure n'a d'ailleurs jamais été véritablement tranchée au sein de la DPJJ, entre la date d'attribution à un éducateur ou la première convocation.

c) Des objectifs ambivalents de réduction des délais de mise à exécution des peines

À l'instar du dispositif prévu pour les majeurs, la loi du 5 mars 2007 a posé le principe de la généralisation des bureaux d'exécution des peines (BEX) pour mineurs, composés de greffiers et d'éducateurs PJJ, chargés d'expliquer immédiatement après le jugement le sens de la mesure prononcée et, le cas échéant, de faire payer les amendes. Ce dispositif, qui n'a jamais été véritablement déployé⁷⁹, voit sa pertinence remise en question par l'entrée en vigueur de l'article 12-3 de l'ordonnance de 1945 mentionné ci-dessus, qui prévoit que le mineur et sa famille doivent être convoqués dans les cinq jours qui suivent la décision exécutoire.

S'il apparaît, d'ores et déjà, que la mise en œuvre de cette procédure permet de mieux coordonner les autorités judiciaires et les services de la PJJ, notamment par la mise en place progressive d'agendas partagés, il n'est pas certain que cet objectif de convocation dans les cinq jours garantisse une réelle application immédiate des mesures : l'entretien n'est en effet que rarement mené avec l'éducateur réfèrent, en raison de l'absence d'attribution effective de la mesure dans le délai préconisé.

De ce fait, le contenu de l'entretien reste très général. Il est centré autour d'un rappel du cadre d'intervention, des modalités d'exercice de la mesure et du fonctionnement du service. L'efficacité de cette mesure suppose d'ailleurs que les informations relatives au mineur (dont le recueil de renseignements socio-éducatifs ou l'ordonnance de jugement) soient transmises à temps au service d'accueil.

Dans certains cas, l'entretien d'accueil peut cependant constituer un moyen d'évaluer l'urgence et de hiérarchiser l'attribution des mesures. Il donne surtout lieu à une nouvelle convocation du mineur et de sa famille, celle à partir de laquelle la mesure sera effectivement mise en œuvre. Selon la DPJJ, la présence du mineur au deuxième rendez-vous serait plus effective, sans toutefois que celle-ci ait fait l'objet d'une évaluation chiffrée avant et après la mise en œuvre de cette procédure.

Malgré une première convocation dans un délai très court, la mise en œuvre rapide de la mesure n'est donc pas davantage garantie qu'auparavant. Entre les deux convocations, le mineur demeure sans prise en charge. L'attention doit en conséquence être portée sur le délai d'obtention du deuxième rendez-vous afin d'identifier la réalité des délais de mise à exécution des peines.

Ainsi que le souligne la DPJJ, la mise en œuvre de cette procédure, encore récente, doit encore être consolidée. Une évaluation par le service d'audit central national est d'ailleurs en

⁷⁸ Les dossiers des services visités n'ont pas permis d'évaluer concrètement le délai écoulé entre la notification de la mesure par le tribunal et la date de la première convocation, celle-ci n'y figurant que rarement.

⁷⁹ Selon la DSJ, au 31 décembre 2012, sur 153 tribunaux pour enfants situés sur le territoire national, 48 ont mis en place un BEX, soit 31 % de couverture, 75 ont installé des missions BEX, soit une couverture de 49 %, mais selon les réponses des DIRPJJ seuls 5 BEX sont réellement actifs.

cours et permettra de mieux connaître la teneur éducative du premier et du deuxième entretien.

2 - L'évaluation des mesures en attente

Les mesures sont dites en attente quand elles n'ont pas fait l'objet d'un commencement d'exécution, même par simple convocation, plus de 15 jours après le prononcé de la décision judiciaire. Selon les données issues de GAME 2010, le taux de mesures en attente est passé de 4 % en 2010 à 3,4 % en 2012.

Au niveau national, en 2012, les taux d'attente les plus importants concernent en majorité : la réparation (8,4 % des mesures en attente), les sanctions éducatives (13,6 %), le stage d'information et de sensibilisation sur les dangers liés aux stupéfiants (10,3 %) et le stage de citoyenneté. Le taux de mesures en attente le plus faible concerne le placement (de 1,8 % en 2012).

La durée d'attente de prise en charge est également variable en fonction des mesures : en milieu ouvert, 7 % seulement des mesures sont en attente de plus de quatre mois⁸⁰ – contre 64 % inférieures à un mois. Elle l'est aussi en fonction des régions : les statistiques déclinées par région montrent de façon globale une réduction du stock de mesures en 2011 et 2012 dans sept des neuf DIR.

3 - L'absence de décompte des mesures abandonnées

Le caractère relativement satisfaisant de ces chiffres ne doit pas masquer un angle mort important dans le suivi de l'exécution des mesures mises en œuvre par la PJJ.

Pour celle-ci, une mesure est soit en cours d'exécution, soit en attente. Dès qu'un acte éducatif, aussi sommaire soit-il (une simple convocation), a été réalisé, la mesure n'est plus considérée comme en attente. En revanche, si après son début d'exécution, celle-ci s'interrompt ou est suspendue, sans que pour autant un rapport de carence soit établi (voir supra), elle restera comptabilisée comme en cours d'exécution sans être identifiée, au bout d'un certain délai, dans une catégorie spécifique de mesures suspendues ou interrompues.

B - L'insuffisante appréciation de la qualité de la prise en charge éducative

L'ordonnance du 2 février 1945 fixe deux objectifs à la prise en charge des mineurs délinquants : la non-réitération et le relèvement éducatif et l'insertion sociale.

Au regard de ces deux objectifs, la performance de la PJJ est une notion difficile à appréhender, dans la mesure où elle dépend de plusieurs paramètres, dont certains lui sont extérieurs : la qualité et l'adaptation de la réponse pénale apportée par le procureur ou le juge des enfants, le profil des mineurs concernés et leur environnement, en particulier familial, la qualité des partenariats entre les services de la PJJ et les autres structures notamment.

⁸⁰ Les mesures en attente de plus de quatre mois résultent d'un obstacle juridique ou de l'impossibilité matérielle d'engager la prise en charge, par exemple du fait de l'absence physique du jeune, pour diverses raisons.

1 - Les limites de l'appréciation du parcours du mineur

a) Une appréciation subjective au niveau local

Le suivi concret de la progression du mineur pris en charge est assuré au fil des entretiens ou des bilans scolaires conduits par l'éducation nationale. Mais elle ne fait pas l'objet de définition de critères objectifs et reste liée à la stratégie éducative que l'éducateur aura déclinée et discutée en réunions de synthèse.

En dépit de la difficulté de l'exercice, l'appréciation même simplifiée du parcours du mineur pourrait néanmoins être formalisée dans des bilans de prise en charge, en début et fin de mesure, permettant de mesurer l'impact de l'action de la PJJ, à partir de critères d'évaluation et de prise en charge objectifs et univoques : par exemple acceptation par le mineur des règles, acceptation de l'autorité de l'adulte, intégration dans les jeux collectifs, maîtrise du niveau scolaire.

b) Un indicateur de performance peu pertinent au niveau national

La performance globale de la PJJ est mesurée à travers l'objectif n° 1 du projet annuel de performance du programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*, intitulé « Consolider l'amélioration de la qualité de la prise en charge des mineurs délinquants » et son indicateur 1.3 « Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi ».

Le périmètre et la définition des données prises en compte par cet indicateur en réduisent la portée. Il est en effet construit par comparaison entre les effectifs de mineurs pris en charge l'année considérée au titre d'une mesure nouvelle, et les effectifs de l'année précédente. Or une récidive ou une réitération peuvent s'être produites dans l'année suivante sans encore avoir donné lieu à une décision ou à l'exécution d'une mesure, auquel cas non seulement le jeune ne sera pas considéré par cet indicateur comme récidiviste l'année N+1, mais ne le sera pas non plus lorsque la mesure entrera en exécution dans la deuxième année qui suit ou ultérieurement. À plus forte raison, il ne sera pas non plus considéré comme réitérant ou récidiviste si les actes ont été commis plus d'un an plus tard. En sens inverse, le mineur peut se voir prononcer une mesure pour des faits commis antérieurement à celle qui s'est achevée un an auparavant, sans être pour autant réitérant ou récidiviste.

Cet indicateur doit donc être interprété avec prudence. Sous ces réserves, il s'inscrit depuis sa création en 2006 (jusqu'en 2010, il constitue un objectif de performance) dans une tendance à la hausse, passant de 63 % en 2006 à 86 % en 2012.

Au-delà de cet indicateur, les services interrogés au niveau local indiquent qu'ils n'évaluent pas et ne suivent pas, de façon systématique, le parcours du mineur à sa sortie du dispositif pénal. Quant à la DPJJ, elle ne conduit pas non plus d'études sur le devenir des mineurs et leur parcours après le passage au sein de la PJJ.

2 - Une évaluation lacunaire

Les lacunes et les difficultés de l'évaluation du parcours du mineur ne sont pas comblées par une évaluation du fonctionnement des établissements et services de la PJJ qui permette de garantir la qualité de leurs interventions.

Les limites de l'audit tel qu'il a été mis en place dans le cadre de la restructuration de la PJJ ont été mentionnées au chapitre II. Quant à l'évaluation interne, rendue obligatoire par la loi du 2 janvier 2002 pour tous les services et établissements du secteur social et médico-social, elle n'a été encadrée, pour les structures de la PJJ, que par le décret du 6 novembre 2007 et sa circulaire d'application du 10 juin 2008.

La première campagne d'évaluation interne n'a ainsi été véritablement engagée qu'en application de la note du directeur de la PJJ du 19 janvier 2009, qui demandait aux établissements et services du secteur public de remettre leur rapport aux directions territoriales pour le 30 juin 2010. Une étude rapide, conduite en octobre 2011 par le service d'audit central national sur la base d'un questionnaire aux unités, montre que la démarche semble avoir été conduite dans une majorité d'établissements et de services (86 %). Aucun rapport de synthèse des évaluations n'a été cependant établi au niveau territorial, l'étude du SACN se bornant à un bilan d'étape et ne procédant à aucune évaluation de la qualité de la démarche ni exploitation des rapports, dont il n'a pas demandé la communication.

Dans la réalité, l'évaluation interne a finalement été très peu conduite en conformité avec les règles et les méthodes requises. Les conditions de sa mise en œuvre et les spécificités de l'intervention de la PJJ expliquent ces retards et ces blocages : en particulier, la difficulté de définir la notion d'usager dans le champ de la protection judiciaire⁸¹ ; la restructuration territoriale, qui invalidait les projets des structures supprimées ou fusionnées, et qui, dès lors que la crainte existait que les résultats des évaluations n'entrent en ligne de compte pour les restructurations, n'incitait pas les services à procéder à des démarches objectives et rapides.

C'est pourquoi le processus a dû être relancé par une note de la direction du 11 avril 2012 et recadré par une circulaire du 19 novembre 2012, suivie d'un guide méthodologique de l'évaluation interne. Pourtant, malgré ce nouveau cadrage, l'évaluation reste encore perçue de façon très inégale au niveau des services, et sa diffusion limitée selon les territoires.

L'appréhension exprimée à l'égard de la démarche vise désormais la lourdeur du processus, la charge de travail qu'elle entraîne, ainsi que sa durée, puisque l'évaluation s'effectue en continu selon un rythme séquentiel, en fonction de différentes thématiques. Les directeurs de service, seuls responsables de cette démarche, attendent également la validation ou la rédaction d'un nouveau projet de service pour bâtir des plans d'actions. Or, les projets de service sont encore manquants dans la majorité des établissements et services (cf. *supra*).

La faiblesse de l'évaluation interne explique par ailleurs l'absence de conduite de l'évaluation externe, prévue tous les sept ans par la loi du 2 janvier 2002, et dont l'objectif est de contrôler la bonne exécution de l'évaluation interne.

Ainsi, la conjugaison des faiblesses de l'évaluation interne et externe et des limites de l'audit ne permet pas à la PJJ de disposer d'un dispositif permanent et exhaustif d'appréciation de la qualité des prises en charge. Cette lacune devrait pouvoir être compensée, de façon ponctuelle, par la réalisation, en partenariat avec des équipes de recherche, d'études

⁸¹ La démarche globale applicable au secteur social et médico-social n'est sans doute pas pleinement adaptée : identification de l'usager (mineur et famille), notion de résident selon les durées de mesure, représentation de l'usager. En outre, il est demandé à l'usager d'apprécier le fonctionnement général du service qui influence la qualité de la prestation. Or cette démarche globale n'est pas toujours appréhendée par le mineur/usager.

de cohorte, afin de mesurer la portée de ses dispositifs et de ses interventions, et de pouvoir apprécier, au moins partiellement, son efficacité.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les mineurs confiés à la PJJ, souvent au titre de plusieurs mesures, suivent des parcours différenciés marqués par la nécessaire individualisation des prises en charge. L'exécution des mesures confiées aux éducateurs reste en conséquence très dépendante des pratiques individuelles et des ressources locales.

La Cour constate que l'activité des éducateurs ne fait pas l'objet d'un encadrement ni d'un suivi régulier, permettant notamment d'apprécier formellement la fréquence des rencontres avec le mineur, le temps qui lui est consacré et la progression des mineurs suivis par les éducateurs du service considéré. Les outils locaux du suivi de l'activité des éducateurs et de transmission d'information entre les différents acteurs – services de la PJJ entre eux et vis-à-vis des magistrats –, les projets de service, qui devraient fixer les objectifs, et les modalités de fonctionnement des services, les référentiels auxquels devraient s'adosser les pratiques professionnelles, ainsi que les cahiers des charges restent partiels, peu actualisés, voire parfois inexistantes.

La mise en place d'un tel suivi, la généralisation du dossier individuel de prise en charge et du dossier unique de personnalité, leur transmission entre services, ainsi que la couverture exhaustive du champ d'intervention de la PJJ par des référentiels et cahiers des charges, a fortiori lorsqu'ils découlent d'une obligation réglementaire, doivent demeurer des objectifs prioritaires de la PJJ, afin de mieux soutenir et encadrer les pratiques des éducateurs.

La Cour constate par ailleurs que, malgré des ambitions affichées au niveau national, les directions, établissements et services font une application hétérogène des objectifs que la DPJJ s'assigne en matière d'insertion par les activités de jour et de pluridisciplinarité des équipes.

Il résulte de l'ensemble de ces constats qu'il est aujourd'hui difficile de porter une appréciation générale sur l'efficacité et la qualité des prises en charge par la PJJ. Sur le plan des délais, qui conditionnent l'efficacité des mesures par la proximité entre la décision judiciaire et sa mise en œuvre, même si les statistiques produites par la DPJJ font état d'une réduction très nette, la portée réelle de cette évolution positive doit être interprétée avec prudence. Ces données pâtissent non seulement des risques d'absence de fiabilité et d'une insuffisante exhaustivité des saisies, mais surtout du caractère conventionnel du calcul du délai censé marquer le début d'exécution de la mesure. À cet égard, il n'est pas certain que l'objectif spécifique de cinq jours pour la mise à exécution des peines constitue un facteur de progrès et qu'il ne soit pas contourné par la mise en place d'un premier entretien vide de réel contenu.

Quant à l'évaluation de l'efficacité et de la qualité de l'intervention des services de la PJJ, elle ne fait pas l'objet d'une mesure agrégée, dotée d'une réelle signification et ne s'appuie pas, au plan individuel, sur des procédures d'évaluation interne et externe et d'audit généralisées et rigoureuses. La difficulté d'évaluer l'efficacité d'une action conduite sur un segment particulier, dans une trajectoire individuelle influencée par de nombreux facteurs extérieurs, devrait conduire la PJJ à s'appuyer plus systématiquement sur des études de

cohorte, en partenariat avec des équipes de recherche, pour mesurer dans la durée la portée de ses dispositifs et de ses interventions.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

8. assurer le suivi de l'activité des éducateurs tout au long de l'exécution des mesures qui leur sont attribuées et décompter les mesures abandonnées en cours d'exécution ou n'allant pas à leur terme ;

9. adosser les pratiques à des cahiers des charges et référentiels exhaustifs et actualisés et en assurer la diffusion auprès des éducateurs ;

10. afin d'évaluer l'efficacité de l'action de la PJJ sur les mineurs pris en charge, confier à un organisme indépendant la réalisation d'études de cohorte.

Conclusion

Depuis le rapport public thématique de la Cour de 2003 et comme elle l'avait déjà constaté dans son rapport public annuel de 2007, le chemin parcouru par la PJJ est considérable. Les graves lacunes et défaillances constatées alors, en matière d'organisation, de gestion et de pilotage, comme dans la mise en œuvre des prises en charge des mineurs, ont pour la plupart été comblées, grâce à une dynamique de réforme très importante.

La réorganisation de l'administration de la PJJ, l'affirmation des fonctions de pilotage, la concentration de ses services et de ses implantations et le recentrage de son intervention – hors investigation – sur la prise en charge des mineurs délinquants ont été menés de front avec une réduction de 500 agents, tout en préservant les effectifs des éducateurs œuvrant dans le cœur de métier.

Alors que le nombre des mesures confiées à la PJJ, du fait du retrait des prises en charge civiles, a légèrement diminué sur la période, les délais d'exécution ont significativement diminué. La fin des baisses d'effectifs et l'affectation d'emplois nouveaux en 2013 et 2014 devraient conforter cette dynamique.

L'affirmation dans le décret du 8 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice de la responsabilité de la PJJ à l'égard de l'ensemble des questions relatives à la justice des mineurs et de son rôle de coordination des acteurs intervenant à ce titre témoigne également de la volonté de l'État de disposer d'une vision d'ensemble et d'une capacité de pilotage de cette politique publique.

La Cour constate néanmoins le caractère encore formel de la coordination exercée par la PJJ et appelle à son affermissement, notamment par un renforcement des dispositions réglementaires qui la prévoient.

Par ailleurs, si la réorganisation de la PJJ a permis de rationaliser l'utilisation de ses équipements et a été l'occasion de fixer à la fois des critères d'allocation de moyens et des objectifs d'activité, la Cour observe que la PJJ n'est pas en mesure de définir le niveau de son offre par rapport aux besoins, ni de comparer sur une base équivalente les secteurs public et privé, ni de disposer, malgré la mise en place d'audits régionaux, d'un système de maîtrise des risques satisfaisant.

Enfin, s'agissant de la prise en charge effective des mineurs confiés à la PJJ, la Cour souligne les progrès réalisés dans l'affirmation des principes directeurs et l'encadrement des pratiques professionnelles par des référentiels et cahiers des charges – non exhaustifs toutefois et parfois obsolètes. Elle relève cependant que l'exécution des mesures confiées aux éducateurs, très dépendante des pratiques individuelles et des ressources locales, ne fait pas l'objet d'un suivi régulier permettant d'apprécier la fréquence des rencontres avec le mineur et la progression de celui-ci. Le suivi des délais d'exécution pâtit d'une définition peu stabilisée ou peu pertinente, et de problèmes de fiabilité des saisies.

Quant à l'évaluation de l'efficacité – exercice dont la Cour ne méconnaît pas la difficulté pour ce type d'intervention publique –, elle ne fait aujourd'hui l'objet que d'un indicateur synthétique, dont la portée est à interpréter avec précaution. Elle gagnerait à s'appuyer à l'avenir sur des études statistiques de cohorte.

Au-delà de ce constat sur l'organisation et l'exercice des missions de la PJJ, la Cour souligne que cette administration ainsi que l'ensemble des acteurs de la justice des mineurs inscrivent leur action dans un cadre législatif et réglementaire d'une grande complexité. Le caractère souvent chaotique du parcours des mineurs est ainsi aggravé par le foisonnement des mesures qui peuvent être prononcées à leur égard, parfois de façon cumulative, et par la diversité des structures qui les prennent en charge. Elle appelle donc à une simplification d'un dispositif d'ensemble devenu difficilement lisible pour les juges comme pour les justiciables, et souhaite que la révision générale de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à la délinquance des mineurs actuellement en préparation en fournisse l'occasion.

Glossaire

ASE	Aide sociale à l'enfance
ATE	Adjoint technique d'éducation
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CEF	Centre éducatif fermé
CER	Centre éducatif renforcé
CHD	Centre d'hébergement diversifié
DGF	Dotation globale de financement
DIR	Direction interrégionale
DPJJ	Direction de la protection judiciaire de la jeunesse
DT	Direction territoriale
ENPJJ	École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse
EPE	Établissement de placement éducatif
EPM	Établissement pénitentiaire pour mineurs
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
LVA	Lieu de vie et d'accueil
MECS	Maison d'enfant à caractère social
MJIE	Mesure judiciaire d'investigation éducative
PEAT	Permanence éducative auprès des tribunaux
PJM	Protection jeunes majeurs
RRSE	Recueil de renseignements socio-éducatifs
RUE	Responsable d'unité éducative
SACN	Service d'audit central national
SAH	Secteur associatif habilité
SEAT	Service éducatif auprès des tribunaux
SME	Sursis mise à l'épreuve
SRP	Service de réparation pénale
STEI	Service territorial éducatif et d'insertion
STEMO	Service territorial éducatif de milieu ouvert
STEMOI	Service territorial éducatif de milieu ouvert et d'insertion
UEAJ	Unité éducative d'activité de jour
UEHC	Unité éducative d'hébergement collectif
UEHD	Unité éducative d'hébergement diversifié

Annexes

Annexe n° 1 : saisine du Président de la commission des finances du Sénat

74 KZZ

s

SÉNAT

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

République Française

Paris, le 20 novembre 2013

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la protection judiciaire de la jeunesse (état des lieux) ;
- les soutiens à la filière forêt-bois ;
- le recours aux consultants extérieurs par l'Etat (y compris les conseils financiers et hors prestations informatiques) ;
- le fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (« Fonds CMU ») ;
- le bilan financier de l'autonomie des universités.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2014, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, l'enquête consacrée au « Fonds CMU » pourra être remise au premier trimestre de 2015 et celle relative à l'autonomie des universités avant le 30 juin 2015.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.


Philippe MARINI

Monsieur Didier MIGAUD

Annexe n° 2 : lettre du Premier président au Président de la commission des finances du Sénat



Le Premier Président

Paris, le

04 FEV. 2014

1400659

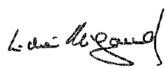
Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 20 novembre 2013 et afin de préciser les orientations générales définies dans ma lettre du 30 décembre 2013, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre pour le 30 septembre 2014 le rapport demandé, en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sur la protection judiciaire de la jeunesse.

Le périmètre de cette enquête a été précisé en accord avec M. Edmond Hervé, sénateur, rapporteur spécial du budget de la mission Justice, lors d'une réunion tenue le 22 janvier dernier.

Ce périmètre couvrira l'adaptation de l'organisation des services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, les actions de coordination qu'elle met en œuvre avec les différents acteurs du secteur, ainsi que l'analyse des moyens dont elle dispose pour conduire cette politique publique.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI
Président de la commission des finances du Sénat
Palais du Luxembourg
15, Rue de Vaugirard
75006 Paris

13, rue Cambon 75100 Paris Cedex 01 – Téléphone : (33) 1 42 98 95 00 – Télécopie : (33) 1 42 60 01 59

Annexe n° 3 : rappel historique

Le rôle et l'action de la protection judiciaire de la jeunesse s'inscrivent dans un mouvement historique qui, dès le XIX^{ème} siècle a réservé un traitement particulier à la justice des mineurs. Les premiers établissements pour mineurs sont apparus en 1814 sous forme de prisons d'amendement pour les jeunes difficiles. En 1850, la loi sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus crée : les établissements pénitentiaires qui accueillent les mineurs enfermés au titre de la « correction paternelle » ou d'une peine de moins de six mois, les colonies pénitentiaires qui accueillent des jeunes acquittés pour manque de discernement ou condamnés à une peine de moins de 2 ans, les colonies correctionnelles pour les peines supérieures à deux ans, ainsi que les maisons pénitentiaires pour jeunes filles. Les colonies pénitentiaires et correctionnelles seront rebaptisées en 1927 « maisons d'éducation surveillée » communément appelées maisons de redressement ou de correction.

La loi du 22 juillet 1912 crée les tribunaux pour enfants et le régime de liberté surveillée en vertu de laquelle le mineur est placé « sous la garde d'une personne ou d'une institution charitable ». Elle institue aussi les premières « enquêtes sur la situation morale et matérielle de la famille » et confie à un délégué (qui prendra le nom d'éducateur en 1956) le soin de veiller à la surveillance du mineur.

Alors que la seconde guerre mondiale n'est pas encore terminée, l'ordonnance du 2 février 1945 réaffirme le principe de différenciation du traitement pénal des mineurs et accentue, en faveur de l'enfance en danger, le régime de protection « qui inspire par tradition la législation française ». L'exposé des motifs de l'ordonnance part du constat que « La France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains ». L'ordonnance entend ainsi « protéger efficacement les mineurs et plus particulièrement les mineurs délinquants » : elle crée un juge des enfants, réaffirme l'obligation de conduire préalablement aux décisions, des enquêtes approfondies sur la personnalité du mineur, et prévoit une échelle de mesures de protection, d'éducation et de sanctions, adaptées aux situations individuelles.

L'ordonnance du 1er septembre 1945 disjoint de l'administration pénitentiaire la sous-direction de l'éducation surveillée, à vocation répressive, et lui substitue une direction autonome de l'éducation surveillée, à vocation éducative. Les délégués permanents à l'éducation surveillée sont placés sous l'autorité du directeur de l'administration surveillée et non plus du juge. Cette direction se dote en 1951 d'un centre de formation et d'étude de l'éducation surveillée.

Dans le sillage du développement de l'action éducative, l'ordonnance du 23 décembre 1958 étend la compétence du juge des enfants à l'enfance en danger, qui bénéficiera des structures existantes de l'éducation surveillée en matière d'action éducative, laquelle est désormais conçue comme un ensemble cohérent s'adressant à la fois à l'enfance délinquante et à l'enfance en danger. Des foyers d'action éducative sont ainsi créés à partir des 1970 et des services d'orientation éducative (futurs services éducatifs auprès des tribunaux) sont implantés dans les tribunaux. En 1972, les internats professionnels sont transformés en centres d'orientations et d'action éducative.

En 1983, la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative est confiée aux départements dans le cadre de la décentralisation de la protection de l'enfance, qui englobe les dimensions de protection administrative et judiciaire. L'éducation surveillée continue cependant d'intervenir au civil concurremment aux départements, et prend le nom en 1990 de direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

La circulaire d'orientation de la DPJJ du 24 février 1999 pose le principe d'une réorientation de l'action éducative et des prises en charge vers les mineurs délinquants. Une série de dispositifs légaux à destination des mineurs délinquants seront ensuite mis en place : centres éducatifs fermés, établissements pénitentiaires pour mineurs, peines plancher, tribunaux correctionnels pour mineurs.

Parallèlement à la réaffirmation de la compétence des départements en matière d'assistance éducative par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le recentrage au pénal est définitivement acté à partir de 2007 : la PJJ ne prend plus en charge les mesures civiles hormis les investigations, et se retire de la protection des jeunes majeurs. Elle entame par ailleurs une démarche de réorganisation administrative, de structuration des services et de formalisation de son cadre d'action.

Annexe n° 4 : principales dispositions touchant à la justice des mineurs depuis 2002

1. PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LA DÉLINQUANCE JUVÉNILE

Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice

Cette loi a créé les sanctions éducatives.

La loi a également prévu que les mineurs âgés de treize à seize ans ne soient placés en détention provisoire que dans les seuls établissements garantissant un isolement complet d'avec les détenus majeurs (création des EPM) et que la présence en détention d'éducateurs soit assurée.

La procédure de comparution à délai rapproché est simplifiée.

Cette loi instaure également le principe d'une mesure éducative ou d'une liberté surveillée dès la libération du mineur.

Les centres éducatifs fermés sont créés.

Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité

Cette loi a transféré au JE toutes les attributions du JAP pour les mineurs jusqu'à 21 ans.

Cette loi a également instauré la possibilité pour un mineur ayant bénéficié d'une libération conditionnelle, d'être placé dans un centre éducatif fermé.

Loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance

Cette loi a étendu aux mineurs la procédure des alternatives aux poursuites, ainsi que celle de composition pénale.

La loi étend aux mineurs primo-délinquants le placement sous contrôle judiciaire et diversifie les obligations du contrôle judiciaire pouvant être imposées à un mineur.

Elle substitue la « présentation immédiate devant la juridiction des mineurs » au « jugement à délai rapproché » permettant, sous conditions, de juger le mineur à la première audience qui suit sa présentation.

La liste des sanctions éducatives est complétée ; la mesure d'activité de jour est créée.

Loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs

Cette loi précise que la diminution de moitié de la peine encourue prévue par l'article 20-2 s'applique également aux peines minimales dites peines planchers et prévoit également que les mesures ou sanctions éducatives prononcées contre un mineur ne peuvent constituer le premier terme d'une récidive.

Loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire

Cette loi étend aux mineurs l'assignation à résidence sous surveillance électronique, des aménagements de peine pour les peines d'emprisonnement ferme inférieures ou égale à deux ans.

Loi n° 2010-242 du 10 mars 2010 tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale

Elle précise que les services de la PJJ sont obligatoirement consultés avant toute décision de placement d'un mineur en assignation à résidence sous surveillance électronique.

Loi n° 2011-939 du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs

La loi :

- crée le « tribunal correctionnel pour mineurs » ;
- introduit la possibilité pour le parquet de faire convoquer le mineur par officier de police judiciaire devant le tribunal pour enfants ;
- permet de faire comparaître par la force publique les parents qui ne répondent pas aux convocations judiciaires ;
- crée le dossier unique de personnalité ;
- introduit la procédure de césure du procès pénal des mineurs, qui favorise l'appréciation de l'évolution de la personnalité du mineur avant le prononcé de la mesure ;
- élargit les possibilités de recourir au dispositif des centres éducatifs fermés (CEF).

Loi n° 2011-1940 du 26 décembre 2011 visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants

Cette loi instaure le contrat de service en établissement public d'insertion de la défense dans le cadre d'une composition pénale pour les mineurs de plus de 16 ans.

Loi n° 2012-409 du 27 mars 2012 de programmation relative à l'exécution des peines

Cette loi prévoit :

- l'exclusion de la procédure d'appel à projet prévue à l'article L. 313-1-1 du CASF pour les établissements et services de la PJJ ;
- l'instauration à compter de 2014 d'un délai de prise en charge de 5 jours par les services de la PJJ à l'exception des décisions de placement, ou prononçant une peine autre qu'une peine ferme privative de liberté ;
- la création de 20 CEF supplémentaires.

2. PRINCIPALES DISPOSITIONS CONCERNANT LA PROTECTION DE L'ENFANCE**Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**

Cette loi a prévu une expérimentation durant cinq ans de l'attribution des compétences des départements pour la mise en œuvre des décisions judiciaires en matière d'assistance éducative. Le faible nombre de départements candidats à l'expérimentation n'a pas permis de tirer de cette expérimentation des conclusions généralisables à l'ensemble du territoire.

Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

Cette loi a :

- réaffirmé la compétence de principe du président du conseil général en matière de protection de l'enfance sans modifier la compétence des services de l'État ;
- créé des modes diversifiés de prises en charge des mineurs ;
- remplacé la tutelle aux prestations sociales enfant par la mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial qui devient une mesure d'assistance éducative intégrée au code civil ;
- instauré le secret partagé entre professionnels de la protection de l'enfance.

Annexe n° 5 : les établissements et services

Secteur public de la PJJ

Établissements de placement éducatif (EPE) : ils assurent la mise en œuvre des mesures de placement, proposent des activités d'insertion, participent aux politiques publiques, préparent et mettent à exécution le cas échéant des aménagements de peine. Ces EPE peuvent être constitués d'une ou plusieurs unités identifiant un type de prise en charge spécifique :

- *unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC)* dotées d'une capacité d'accueil de 12 places pour garçons et filles de 13 à 18 ans ;
- *unités éducatives d'hébergement diversifié (UEHD) :* ces unités sont constituées pour proposer des prises en charges en familles d'accueil ou en logements autonomes (appartements, chambres en foyer de jeunes travailleurs) ; ces unités peuvent être renforcées (UEHDR) afin de prévoir un accueil de jour ou un hébergement ponctuel ou de crise ;
- *unités éducatives d'activités de jour (UEAJ)* chargées d'organiser et de mettre en œuvre des activités scolaires, professionnelles, culturelles et sportives adaptées aux mineurs qui ont pour objectifs le développement personnel, l'intégration sociales et l'insertion professionnelle, l'établissement sera alors dénommé établissement de placement éducatif et d'insertion (EPEI).

Services territoriaux éducatifs de milieu ouvert (STEMO) : ils sont constitués d'une ou plusieurs unités spécifiques :

- *unité éducative de milieu ouvert (UEMO) :* elles assurent notamment la mise en œuvre dans l'environnement familial et social des jeunes, des décisions civiles et pénales autres que les mesures de placement, l'aide à la décision judiciaire par l'apport d'éléments d'information et d'analyse de la situation des mineurs, l'intervention éducative dans les quartiers spéciaux pour mineurs des établissements pénitentiaires.
- *unités éducatives d'activités de jour (UEAJ)* chargées d'organiser et de mettre en œuvre des activités scolaires, professionnelles, sportives et culturelles adaptées aux mineurs qui ont pour objectif le développement personnel, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle ; le service sera alors dénommé STEMOI.

Services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT) : ils assurent la permanence éducative auprès du tribunal qui permet de procéder à l'évaluation succincte des mineurs déferés afin d'élaborer une proposition éducative ainsi que d'accueillir et d'informer les mineurs et leurs familles se présentant dans les tribunaux pour enfants, font les demandes sont susceptibles de relever de la compétence du juge des enfants. L'organisation en service peut être maintenue dans les tribunaux comptant au moins sept juges des enfants.

Les SEAT sont constitués d'une seule unité éducative. Nés de l'arrêté du 30 juillet 1987, les services éducatifs auprès des tribunaux ont fait l'objet d'une importante réforme à partir de 2001 : la loi d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002 et la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité ont réduit le nombre de missions des permanences afin d'éviter l'incohérence de l'intervention des

différents services sur des mêmes mesures. À ce titre, elles ont opéré le transfert du suivi des mineurs détenus et la préparation et la mise en œuvre des mesures d'aménagement de peine au milieu ouvert.

Les STEMO ou STEMOI assurent une permanence éducative dans les tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfants qui consiste à accueillir et informer les mineurs et les familles et à mettre en œuvre les prescriptions de l'autorité judiciaire (art. 8- I- 1° du Décret du 6 novembre 2007 modifié en 2013). La mission peut s'exercer par le biais d'une :

- Permanence Éducative Auprès du Tribunal (PEAT, au nombre de 119). La PEAT est organisée à l'interne à partir d'une unité de milieu ouvert. Le Directeur ou le Responsable d'Unité organise le planning des éducateurs de milieu ouvert qui exercent cette mission.
- Unité Éducative Auprès du Tribunal (UEAT, au nombre de 12). L'unité est une entité juridique distincte nécessairement rattachée à un STEMO ou un STEMOI dirigée par un Responsable d'Unité sous l'autorité d'un directeur de service. Cette unité est entièrement « dédiée » à la mission de permanence éducative. Les UEAT peuvent être instituées dans les tribunaux de grande instance pourvus d'un tribunal pour enfants comportant au moins trois emplois de juge des enfants, pour assurer l'exercice de la permanence éducative.

Les services territoriaux éducatifs d'insertion (STEI) sont constitués d'au moins deux unités éducatives d'activité de jour (UEAJ).

Le service éducatif au sein des établissements pénitentiaires pour mineurs (SE-EPM) est un service éducatif de la protection judiciaire de la jeunesse implanté au sein d'un établissement pénitentiaire pour mineurs qui relève de l'administration pénitentiaire. Ce service est chargé du suivi individualisé du mineur détenu par un accompagnement dans sa vie quotidienne en détention et la préparation de son projet de sortie, et de la programmation, du montage, et le cas échéant, de l'animation d'activité socio-éducatives, socio-culturelles ou sportives. Les SE-EPM sont constitués d'une seule unité éducative.

Les services du secteur associatif habilité

SAH exclusif État

Les services d'investigation éducative (SIE) exécutent des mesures d'investigation éducative en remplacement des mesures d'enquête sociale ou d'investigation et d'orientation éducative. Ils interviennent au titre de l'enfance délinquante ou de l'assistance éducative.

Les services de réparation pénale (SRP) exécutent des mesures de réparation au titre de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante.

SAH conjoint

Les foyers du secteur associatif peuvent accueillir des mineurs placés au titre de l'enfance délinquante ou de l'assistance éducative.

Les maisons d'enfant à caractère social (MECS) peuvent accueillir des mineurs placés au titre de l'enfance délinquante ou de l'assistance éducative. Ce sont souvent des établissements avec d'importantes capacités d'accueil qui assurent plusieurs types de prestations (hébergement, insertion, placement familial...). Ils peuvent également être habilités par les conseils généraux au titre de la protection administrative.

Les lieux de vie et d'accueil (LVA) sont de petites structures d'hébergement (3 à 7 places maximum). Ils sont dirigés par des personnes ayant une activité professionnelle, sociale ou autre, qui décident d'accueillir dans leur résidence des jeunes en difficulté. Ils partagent donc avec ces jeunes leur quotidien et leur espace de vie ; leur profession peut servir de base à des activités avec les jeunes accueillis (exploitation agricole, centre équestre...). Ils s'adressent le plus souvent à des jeunes ayant un parcours institutionnel « lourd ». Ils sont habilités au titre de l'enfance délinquante et/ou de l'assistance éducative.

Les centres d'hébergement diversifié (CHD) : proposent des types d'hébergement individualisé (studios, chambres, FJT...) pour des jeunes en apprentissage de l'autonomie. Ils sont habilités au titre de l'enfance délinquante et de l'assistance éducative. Ils peuvent également accueillir des jeunes majeurs sous contrat (protection administrative).

Les centres de placement familial spécialisé (CPFS) proposent des prises en charge en familles d'accueil. Ils sont habilités au titre de l'enfance délinquante ou de l'assistance éducative. Ils peuvent également accueillir des mineurs placés par le conseil général en protection administrative ou de jeunes majeurs sous contrat.

Les services éducatifs de milieu ouvert sont habilités pour exécuter des mesures d'assistance éducative (AEMO).

Les services spécifiques gérés soit par le secteur public soit par le secteur habilité

Les centres éducatifs renforcés (CER) se caractérisent par des programmes d'activité intensifs pendant des sessions de trois à six mois durant lesquels les jeunes bénéficient d'un encadrement éducatif permanent. Ils visent à créer une rupture dans les habitudes de vie du mineur et à préparer les conditions de sa réinsertion.

Les centres éducatifs fermés (CEF) complètent le dispositif de placement de la protection judiciaire de la jeunesse en accueillant des mineurs de 13 à 18 ans délinquants, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'une libération conditionnelle. Par le retrait du milieu social habituel des mineurs, ils constituent une alternative à l'incarcération, mais ils visent surtout à insérer les jeunes au moyen d'un projet éducatif construit, intensif et structuré. Les activités de réapprentissage des savoirs fondamentaux, d'apprentissage des gestes professionnels, comme le travail pédagogique sur la santé et le corps constituent les piliers de la prise en charge.

Annexe n° 6 : les mesures prises envers les mineurs délinquants

Investigation – aide à la décision du magistrat

Recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) :

Fondement : article 12 de l'ordonnance du 2 février 1945

Prescripteurs : procureurs, juges des enfants, juge d'instruction

Définition : recueil d'informations succinctes permettant au magistrat une appréhension ponctuelle de la situation d'un mineur. Il est obligatoire avant toute réquisition de mandat de dépôt par le parquet ou toute décision de placement en détention par le JE ou JLD, en cas de prolongation de mesure provisoire, de COPJ jugement, composition pénale, jugement à délai rapproché et présentation immédiate.

Réalisation et durée : réalisé par un professionnel seul en moins de 10 jours. Cette mesure est exclusivement mise en œuvre par le secteur public de la PJJ.

Mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) :

Fondement : arrêté du 2 février 2011 - circulaire du 31 décembre 2010.

Prescription : la MJIE est ordonnée durant la phase d'information (procédure d'assistance éducative) ou durant la phase d'instruction (cadre pénal) par un juge ou une juridiction de jugement.

Son objectif est de recueillir des éléments sur la personnalité du mineur, sur sa situation familiale et sociale et sur le sens des actes qu'il pose ou subit.

Les services mettant en œuvre la MJIE rassemblent les éléments permettant aux magistrats de vérifier que les conditions de leur intervention sont réunies, en fonction de leur champ de compétence.

Ces éléments doivent porter :

- en assistance éducative, sur la personnalité et les conditions de vie du mineur et de ses parents, l'existence d'un danger pour la santé, la sécurité, la moralité de l'enfant, le caractère gravement compromis de ses conditions d'éducation et de son développement physique, affectif, intellectuel et social (art. 375 du CC) ;
- en matière pénale : la situation matérielle et morale de la famille, la personnalité, et les antécédents du mineur, sa fréquentation scolaire, ses aptitudes et son attitude à l'école, les conditions dans lesquelles il a vécu ou a été élevé, sa santé, son développement psychologique, les moyens appropriés à son éducation (articles 8 et 8.1 de l'ordonnance de 1945).

Mesures abandonnées depuis le 1er janvier 2012 :

Mesure d'investigation et d'orientation éducative : démarche d'évaluation et d'analyse destinée à parvenir à la connaissance de la personnalité du mineur ainsi que des moyens appropriés à sa rééducation. Elle était réalisée par une équipe pluridisciplinaire dans des délais fixés par l'ordonnance, par le secteur public et le SAH.

Enquête sociale : démarche de recherche d'informations apportant au magistrat des éléments sur la situation matérielle et morale de la famille, les antécédents et les conditions

d'éducation du mineur. Elle était menée sous la responsabilité d'un assistant social dans les délais prescrits par la décision, dans le secteur public ou associatif.

Mesures éducatives

Issues de l'ordonnance du 2 février 1945, les mesures éducatives sont les seules mesures judiciaires conçues spécifiquement pour les mineurs. Elles placent l'éducatif au centre de la décision judiciaire et mobilisent de ce fait les différentes compétences professionnelles des services de la protection judiciaire de la jeunesse dans une approche interdisciplinaire.

Liberté surveillée et liberté surveillée préjudicielle

Fondement : ordonnance du 2 février 1945

Prescripteurs : JE et JI pour la LSP ; juridictions pour la LS.

Définition : mesure éducative pénale prononcée soit durant la phase d'instruction à titre provisoire (LSP) soit par la juridiction de jugement (LS). Dans le premier cas, elle permet d'engager une action éducative dont les résultats seront pris en compte le magistrat lors du jugement. Dans le second cas, elle implique également un travail sur le passage à l'acte.

Réalisation et durée : le service concerné procède à un recueil de renseignements et élabore une stratégie éducative formalisée par un écrit mis à jour régulièrement jusqu'au rapport final. La mesure est fixée par la décision ou le jugement et ne peut excéder la majorité. Cette mesure est exclusivement confiée au secteur public de la PJJ.

Mise sous protection judiciaire

Fondement : Loi du 11 juillet 1975 créant la mise sous protection judiciaire; Ordonnance du 2 février 1945 (articles 8, 16 bis, 28 et 31) ; décret du 22 novembre 1976

Prescripteurs : juridictions (JE en Chambre du conseil, TPE)

Définition : Exercice de mesure éducative pénale sous la forme d'un placement ou d'une mesure en milieu ouvert.

Réalisation et durée : Le service concerné procède à une évaluation pluridisciplinaire de la situation (si le jeune est inconnu) et élabore un projet individuel de prise en charge, soit au sein de la famille, soit dans le cadre d'un placement qui permet une prise en charge éducative quotidienne et continue dans un environnement collectif ou individualisé et un accompagnement éducatif personnalisé. La mesure est prononcée par jugement, pour une durée qui ne peut excéder 5 ans. La mesure de protection en milieu ouvert est uniquement confiée au secteur public.

Réparation pénale

Fondements : Ordonnance du 2 février 1945 (articles 7-2, 8, 8-1, 12-1, 15-1)

Prescripteurs : tout stade de la procédure

Définition : Mesure éducative permettant au mineur auteur d'une infraction pénale de s'engager dans une démarche restaurative en réalisant une activité au bénéfice de la victime ou dans de la collectivité. Elle suppose l'acceptation par le mineur et ses responsables sauf lorsqu'elle est prononcée au stade du jugement (dans ce cas seules leurs observations sont recueillies).

Réalisation et durée : la mesure est attribuée à un service éducatif qui élabore un projet après entretiens avec le mineur et les titulaires de l'autorité parentale, dans le respect du cadre administratif et des assurances, suit l'exécution de la mesure et en fait le bilan. Le délai d'exécution est fixé dans la décision prise par le juge. Cette mesure est mise en œuvre à la fois par le secteur public et par le secteur associatif habilité.

Placement

Fondements : Ordonnance du 2 février 1945.

Prescripteurs : JE, JI, JLD, juridictions de jugement.

Définition : Mesure de protection, d'assistance, de surveillance et d'éducation qui retire temporairement un mineur de son milieu habituel de vie lorsque celui-ci n'est pas en mesure de garantir sa sécurité ou les conditions de son éducation ou encore si le déroulement de la procédure pénale l'exige.

Réalisation et durée : la mesure débute par l'accueil du mineur et l'évaluation de la situation puis se poursuit par la mise en œuvre d'un projet individuel de prise en charge, en hébergement collectif ou individualisé (famille d'accueil, logement) voire chez un membre de la famille ou un tiers. La durée est fixée par l'ordonnance ou la décision. Cette mesure est mise en œuvre à la fois par le secteur public et par le secteur associatif.

Mesure d'activité de jour

La mesure d'activité de jour est une nouvelle mesure éducative créée par la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance et définie à l'article 16 ter de l'ordonnance du 2 février 1945. Elle consiste « dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire, soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié ».

Le décret en Conseil d'État n° 2007-1853 du 26 décembre 2007 en précise les modalités d'application.

La mise en œuvre de la mesure d'activité de jour repose sur une approche globale de la situation du mineur. Elle répond aux principes gouvernant la justice des mineurs tels que la primauté de l'éducatif et l'individualisation de la réponse pénale. La mesure d'activité de jour peut être appréhendée comme une mesure de milieu ouvert.

Sanctions éducatives

Prescripteurs : Elles ne peuvent être prononcées que par décision motivée du TPE ou de la CAM.

Définition : Créées par la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002, elles visent à constituer une réponse intermédiaire entre la mesure éducative et la peine notamment à l'égard des mineurs de 10 à 13 ans, qui jusqu'à la promulgation de la loi, ne pouvaient faire l'objet que de mesures éducatives.

Elles comportent plusieurs mesures qui peuvent être prononcées isolément ou conjointement :

- la confiscation d'un objet ayant servi à la commission de l'infraction ou qui en est le produit ;

- les interdictions de paraître en un lieu déterminé, rencontrer la victime, de rencontrer les complices : l'exécution ne se formalise par aucun acte. Le respect de ces mesures est supposé, sauf si le mineur est surpris sur le fait ou la victime se manifeste. Ces mesures sont souvent complémentaires d'autres mesures.
- la mesure d'aide ou de réparation, avant jugement (pour cerner le comportement du mineur et mettre en place une activité d'aide axée sur la prise de conscience des conséquences d'une infraction, notamment vols avec violence) ou dans le cadre d'un jugement. C'est une mesure qui implique l'adhésion du mineur ;
- le stage de formation civique, consistant en une activité de formation portant sur les fondements de l'organisation sociale et les devoirs qu'impose la vie en société ;
- l'exécution des travaux scolaires ;
- l'avertissement solennel ;
- le placement en internat scolaire.

Leur non-respect peut conduire le TPE à ordonner un placement prévu à l'article 15.

Mesures de probation et peines

Dans ces mesures, les objectifs de l'intervention sont déterminés par les obligations et/ou les interdictions fixées par la décision du magistrat. Leur non-respect est sanctionné judiciairement et peut se traduire par une mise détention. Le service éducatif doit donc accompagner et soutenir le mineur afin de lui permettre de respecter ses obligations judiciaires. Ces mesures ne peuvent pas être confiées au secteur associatif habilité de la PJJ.

Contrôle judiciaire

Fondement : articles 137, 138 à 143 et R. 16 à R. 25-1 du CPP et articles 8, 10-2, 11 et 33 de l'ordonnance du 2 février 1945

Définition : Mesure pénale présentencielle prononcée dans le cadre de l'instruction. Située entre liberté et détention provisoire, elle est contraignante et restrictive de liberté (16 obligations, une ou plusieurs d'entre elles sont prescrites). Pour les mineurs de 13 à 16 ans, elle ne peut être prononcée que dans des cas précis. Elle doit faire l'objet d'un débat contradictoire

Réalisation et durée : le service concerné procède à un recueil de renseignements et élabore une stratégie éducative formalisée par un écrit mis à jour régulièrement jusqu'au rapport final. La durée de la mesure est fixée par la décision ou le jugement et ne peut excéder la majorité. Cette mesure est exclusivement confiée au secteur public de la PJJ.

Travail d'intérêt général (TIG)

Fondement : articles 131-8, 131-22 à 131-24, 132-54 à 132-57 et R. 131-12 à R. 131-34 du CP ; articles 747-1 et 747-2 du CPP ; article 20-5 de l'ordonnance du 2 février 1945.

Définition : peine de travail non rémunéré entre 40 heures et 210 heures effectuée par un mineur de 16 à 18 ans auteur d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement et présentant un caractère formateur ou favorisant l'insertion sociale.

Réalisation et durée : le service éducatif chargé du mineur élabore une proposition de travail, constitue le dossier correspondant et assure le suivi du déroulement de la mesure. Un bilan est dressé à la fin du TIG.

Sursis avec mise à l'épreuve (SME)

Fondement : articles 132-40 à 132-53 du CP, articles 738 à 747 du CPP, articles 20-9, 20-10 et 33 de l'ordonnance du 2 février 1945.

Définition : Sursis à l'exécution d'une peine d'emprisonnement décidé par la juridiction de jugement, en contrepartie de mesures de contrôle et d'obligations assorties d'une aide à l'insertion sociale.

Réalisation et durée : le service éducatif désigné va procéder au contrôle du suivi des obligations et favoriser l'insertion sociale du mineur en mobilisant les ressources habituelles de l'action éducative. Un rapport de situation est envoyé tous les six mois au magistrat.

Suivi socio-judiciaire

Fondement : Articles 131-36-1 à 8 du CP et 763-1 et suivants du CPP.

Définition : peine contraignant le condamné auteur d'une infraction sexuelle à se soumettre à des mesures de surveillance et d'assistance.

Réalisation et durée : le service éducatif chargé du suivi doit veiller au respect des obligations, engager un travail de réflexion et de responsabilisation, mobiliser les ressources habituelles de l'action éducative. En cas d'obligation de soins, il veille à la production des certificats médicaux. La durée est fixée par la juridiction de jugement.

Stage de citoyenneté

Fondement : Article 135-5-1 et R 131-35 à R 131-44 du CPP ; article 20-4-1 de l'ordonnance du 2 février 1945

Définition : sanction pénale destinée à faire prendre conscience au condamné de sa responsabilité et des devoirs qu'implique la vie en société.

Réalisation et durée : Le service éducatif chargé du mineur doit élaborer et mettre en œuvre lestage, accompagner le mineur et organiser un bilan collectif de fin de stage. La durée est fixée par la juridiction de jugement et ne peut excéder un mois.

Conformément à l'article 768 du Code de procédure pénale, toutes les peines (prison, sursis, amende, TIG) sont inscrites sur le casier judiciaire sauf si la mention de la décision au bulletin n° 1 a été expressément exclue par la juridiction. En raison de la rédaction limitative de ce texte, les mesures éducatives suivantes ne sont pas inscrites au casier judiciaire :

- la liberté surveillée (art. 19 de l'ord. de 1945)
- la réparation (art. 12-1)
- l'activité de jour (art. 16 ter)
- le placement en Centre Éducatif Fermé (art. 33).

Les autres mesures éducatives ont néanmoins vocation à être inscrites au casier judiciaire (cf. article 768 CPP, 3°).

Détention et aménagements de peine

Depuis la loi du 9 mars 2004, les peines peuvent être aménagées pour tenir compte de l'évolution de la personnalité et de la situation du condamné. Toutes les mesures d'aménagement de peines sont applicables aux mineurs. Les services de la PJJ doivent faire des propositions aux magistrats.

Le placement à l'extérieur sans surveillance continue du personnel pénitentiaire

Fondement : Articles 723 et 723-4 du CPP. Articles 132-25 et 132-26 du CP

Définition : permet de suivre un enseignement, un stage, d'exercer un emploi ou de suivre un traitement.

Réalisation et durée : désignation d'un service de la PJJ qui veille à l'organisation d'activités et favorise le maintien des liens avec la famille. Une convention est élaborée entre la PJJ et les organismes extérieurs appelés à accueillir le mineur. La mesure peut être assortie d'une OPP dans une structure d'hébergement du SPPJJ ou du SAH.

Liberté conditionnelle

Fondement : Article 132-23 du CP, articles 720-5, 729 à 733 et D. 522 à D. 536 du CPP.

Définition : permet la mise ou le maintien en liberté d'un condamné avant la date d'expiration normale de sa peine d'emprisonnement afin de favoriser sa réadaptation sociale.

Réalisation et durée : le service éducatif désigné va présenter un projet, discuté en audience de débat contradictoire. En cas d'acceptation, l'éducateur va mobiliser les actes éducatifs essentiels pour soutenir le mineur dans sa démarche et contrôler le respect des obligations liées à l'aménagement de peine. Il rédige le rapport de fin de mesure pour le magistrat.

Semi-liberté

Fondement : Articles 132-25, 132-26 et 434-29 du CP, articles 712-6, 720-5, 723, 723-1, 723-2, 723-4 et 723-15 du CPP.

Définition : permet au condamné de demeurer hors de l'établissement pénitentiaire durant le temps nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle ou au suivi d'un enseignement ou d'un stage ou pour participer à la vie de la famille, afin de favoriser sa réadaptation sociale.

Réalisation et durée : le service éducatif désigné va présenter un projet, discuté en audience de débat contradictoire. En cas d'acceptation, le service va mettre en place un accompagnement éducatif renforcé de façon à réduire le plus possible le temps d'encellulement. Il rédige le rapport de fin de mesure pour le magistrat.

La permission de sortir

Fondement : Articles 723-3 à 723-5 du CPP et article 434-29 du CP.

Définition : aménagement de peine autorisant une absence pour préparer la réinsertion ou maintenir les liens familiaux. La mesure est décidée directement par le juge des enfants.

Réalisation et durée : le service éducatif chargé du suivi doit veiller au respect des obligations.

Placement sous surveillance électronique

Fondement : Articles 138-2, 138-16, 723-7 à 723-13 du CPP ; articles 132-26-1 à 3 et 434-29 du CP.

Définition : système de surveillance électronique permettant de contrôler, à distance, que le prévenu ou condamné est bien présent sur le lieu et aux heures où il a été assigné par décision judiciaire.

Réalisation et durée : le service éducatif chargé du mineur doit élaborer un rapport socio-éducatif, est présent lors de la pose du bracelet. Contrôle le respect des obligations, assure le suivi socio-éducatif et transmet régulièrement un rapport au magistrat.

Suspension de peine

Fondement : Article 434-29 du CPP ; articles 708, 720-1-1 et 723-15 du CP

Définition : mode d'aménagement permettant de différer l'exécution de la peine d'emprisonnement pour répondre à un événement exceptionnel et ponctuel.

Réalisation et durée : le service éducatif chargé du mineur doit élaborer la demande et suivre la mesure.

Fractionnement de peine

Fondement : Articles 132-27 et 28 et 434-29 du CP ; articles 708, 720-1 et 723-15 du CPP.

Définition : mode d'aménagement permettant d'exécuter la peine en plusieurs séquences alternées pour tenir compte d'éléments importants dans la situation du condamné.

Réalisation et durée : le service éducatif chargé du mineur doit élaborer la demande et suivre la mesure.