

**COUR DES COMPTES**

---

**LA PROTECTION JUDICIAIRE  
DE LA JEUNESSE**

---

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE  
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS  
ET ORGANISMES INTÉRESSÉS**

**JUILLET 2003**

## Sommaire

	Pages
<b>Délibéré</b> .....	5
<b>Introduction</b> .....	7
<b>Chapitre I : Le contexte général d'intervention de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse</b> .....	11
I - Une délinquance juvénile multiforme et en évolution constante.....	12
II - Des dispositifs juridiques multiples .....	14
III - Des mesures diversifiées mises en œuvre par des partenaires variés .....	20
<b>Chapitre II : L'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse</b> ....	25
I - Les structures .....	26
II - Les moyens .....	38
<b>Chapitre III : L'exécution des missions de la protection judiciaire de la jeunesse</b> .....	61
I - Les fonctions d'investigation et de milieu ouvert .....	62
II - La fonction d'hébergement .....	67
III - La fonction d'insertion.....	78
IV - L'absence d'évaluation de la prise en charge des jeunes .....	87
<b>Chapitre IV : La tutelle de la protection judiciaire de la jeunesse sur le secteur privé</b> .....	89
I - Le secteur habilité.....	90
II - Le secteur non habilité ou conventionné.....	103
<b>Conclusion</b> .....	109
<b>Glossaire</b> .....	113
<b>Réponses des administrations et organismes intéressés</b> .....	115

---

## DÉLIBÉRÉ

---

**La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.**

**Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.**

**Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations concernées, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par celles-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.**

Etaient présents : M. Logerot, premier président, MM. Marmot, Menasseyre, Collinet, Delafosse, Gastinel, Fragonard, Cieutat, présidents de chambre, MM. Berger, Mignot, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Mathieu, Chartier, Capdeboscq, Join-Lambert, Murret-Labarthe, Sallois, Giquel, Bénard, Billaud, Lagrave, Recoules, de Mourgues, Paugam, Babusiaux, Houri, Richard, Devaux, Rossignol, Arnaud, Bayle, Mme Boutin, MM. Chabrol, X-H. Martin, Monier, Lefoulon, Cardon, Thérond, Mme Froment-Meurice, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Duchadeuil, Attali, Moulin, Raynal, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Lafaure, Brochier, Braunstein, Auger, Delin, Vial, Phéline, Coudreau, J. Gautier, conseillers maîtres, MM. Fernet, David, Lazar, d'Albis, Audouin, Pascal, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Etait présente et a participé aux débats, Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Frentz, avocat général.

M. Bruno Ory-Lavollée, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil, assisté de Mme Catherine Démier, secrétaire générale adjointe.

Fait à la Cour, le 17 juin 2003.

## Introduction

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est, avec celles des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire, l'une des trois grandes directions opérationnelles du ministère de la justice. Elle est placée au cœur des dispositifs visant à exécuter les décisions des juges des enfants concernant les mineurs délinquants, les mineurs en danger et les jeunes majeurs. A ce titre, elle doit assumer et mettre en œuvre l'héritage d'une longue série de textes qui, depuis plus d'un siècle et demi, ont progressivement consacré dans notre pays une spécialisation d'une partie du droit de l'enfance.

Les premiers établissements pour mineurs sont apparus en 1814 sous forme de « prisons d'amendement » destinées aux jeunes publics difficiles. Des quartiers de mineurs étaient créés dans les prisons à une époque où s'élaboraient des théories prônant l'éloignement des enfants des villes.

Les lois des 5 et 12 août 1850 sur l'éducation et le patronage des jeunes détenus ont consacré l'existence de trois catégories d'établissements : les établissements pénitentiaires, qui accueillaient les mineurs enfermés au titre de la « correction paternelle » et ceux condamnés à moins de six mois d'emprisonnement ; les colonies pénitentiaires, destinées aux mineurs condamnés à une peine de prison comprise entre six mois et deux ans ; enfin, les colonies correctionnelles, réservées aux jeunes condamnés à plus de deux ans d'emprisonnement ainsi qu'aux « insoumis » ou aux « rebelles » des colonies pénitentiaires. Tous ces établissements ont été dénoncés comme des bagnes d'enfants, où régnaient répression et promiscuité en l'absence d'une distinction des mineurs par âge, qui n'est intervenue qu'en 1876.

La loi du 22 juillet 1912 a créé des juridictions répressives spécialisées pour mineurs, en instituant le tribunal pour enfants et en prévoyant des mesures de liberté surveillée. Ce texte a ainsi fondé les premières missions, plus tard assurées par la PJJ, consistant à diligenter des enquêtes sur la situation morale et matérielle des mineurs et de leur

famille en amont de toute décision judiciaire. Un délégué à la liberté surveillée était chargé de rendre compte du comportement du mineur au juge des enfants qui, en cas de mauvaise conduite de l'intéressé, pouvait décider de son placement en maison d'arrêt ou en établissement spécialisé.

L'importante ordonnance du 1er septembre 1945, portant institution, à l'administration centrale du ministère de la justice, d'une direction de l'éducation surveillée, a détaché cette direction de l'administration pénitentiaire. Des délégués permanents à l'éducation surveillée étaient placés sous l'autorité hiérarchique d'un directeur à l'éducation surveillée et non plus sous celle du juge. Ils ont pris en 1956 le nom d'éducateurs. Un décret du 21 février 1990 a parachevé cette évolution en faisant de l'éducation surveillée la protection judiciaire de la jeunesse.

En décidant d'inscrire à son programme le contrôle de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse pour les exercices 1996 et ultérieurs, la Cour n'avait pas pour objectif de se prononcer sur les mesures susceptibles d'être prises à l'égard des jeunes placés sous mandat judiciaire, ou de commenter les orientations politiques retenues pour mettre en œuvre un dispositif visant à traiter les cas des jeunes délinquants ou en danger, toutes questions qui ne relèvent pas de sa compétence. Elle n'a pas, non plus, entendu faire porter ses investigations sur l'organisation et le fonctionnement de tout le secteur associatif qui intervient dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance et qui relève, à ce titre, de financements départementaux. Une telle enquête, qui, par son ampleur, aurait supposé l'intervention des chambres régionales des comptes, compétentes pour contrôler les comptes et la gestion des collectivités territoriales, ne pourra être entreprise qu'ultérieurement.

En revanche, en partant du constat selon lequel la protection judiciaire de la jeunesse avait bénéficié, au cours des années récentes, d'une augmentation sans précédent de ses moyens<sup>1</sup>, la Cour a considéré que son contrôle devait chercher à apprécier :

- la pertinence de l'organisation administrative d'une direction de taille moyenne et de la manière dont elle a adapté ses pratiques de gestion à cet accroissement de ses moyens ;

---

1) De 1996 à 2000, les crédits de fonctionnement ont augmenté de 38 % et les crédits d'investissement de 69 %, cependant que 1 290 emplois d'éducateurs supplémentaires étaient créés de 1998 à 2002, les effectifs de la PJJ atteignant un total de 7 432 agents.

- le fonctionnement des établissements du secteur public de la PJJ à travers, notamment, l'examen du coût des actions qu'il entreprend et l'appréciation de sa capacité à exécuter les décisions judiciaires qui lui sont confiées ;

- les moyens mis en œuvre par la PJJ pour assurer la tutelle du secteur privé, habilité ou non, auquel peut être confiée l'exécution de certaines mesures de prise en charge des jeunes.

L'enquête de la Cour, partant de l'examen des pièces justificatives des recettes et des dépenses, a donné lieu à des investigations sur place au sein de l'administration centrale et territoriale (trois directions régionales et six directions départementales de la PJJ), ainsi que dans 37 centres, foyers d'accueil ou organismes de formation. Au total, plus d'une quarantaine de structures ont été visitées, ce qui constitue un ensemble significatif permettant une évaluation des politiques de la PJJ.



## **Chapitre I**

### **Le contexte général d'intervention de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse**



Préalablement à l'exposé des constatations de la Cour, il convient de souligner trois caractéristiques du contexte dans lequel intervient la direction de la protection judiciaire de la jeunesse afin de mieux comprendre tout à la fois la place et le rôle de cette administration et la portée des observations qui font l'objet du présent rapport.

## **I – Une délinquance juvénile multiforme et en évolution constante**

Les décisions du juge des enfants concernent essentiellement trois catégories de publics dont la prise en charge repose sur des fondements juridiques distincts.

Elles visent, tout d'abord, les mineurs délinquants. L'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, modifiée à treize reprises depuis sa publication, permet notamment de répondre aux délits commis par des mineurs par des mesures éducatives dont l'exécution est confiée à la PJJ. Elle est fondée sur trois principes, toujours en vigueur : la primauté de l'éducation sur la répression, la spécialisation des juridictions compétentes, l'atténuation des peines eu égard à l'âge de ceux qui peuvent être condamnés.

Elles concernent, ensuite, les mineurs en danger. L'ordonnance du 12 décembre 1958, complétée par une loi du 4 juin 1970, élargit le public de la PJJ à des mineurs qui, sans être en situation de délinquance, se trouvent placés dans un contexte social difficile. La notion de « mineur en danger » est désormais inscrite dans les articles 375-1 à 375-8 du code civil. Le danger auquel il est fait référence est celui susceptible de menacer la "santé, la sécurité ou la moralité" du mineur mais peut aussi résulter du fait que « les conditions de son éducation sont gravement compromises ». La loi du 4 juin 1970 insiste sur la nécessité de maintenir le mineur, autant que possible, dans son milieu naturel de vie et de recueillir l'adhésion de sa famille aux mesures qui le concernent.

Elles s'appliquent, enfin, aux jeunes majeurs. Cette nouvelle extension des publics de nature à relever de la PJJ résulte d'un décret du 18 février 1975 qui est venu atténuer les effets de l'abaissement à 18 ans de l'âge de la majorité, en permettant aux jeunes âgés de 18 à 21 ans de solliciter eux-mêmes la mise en œuvre d'une mesure de protection judiciaire à leur égard.

Depuis une quinzaine d'années, la PJJ est confrontée à l'aggravation de la délinquance juvénile à laquelle s'ajoute ce qu'il est

désormais convenu d'appeler « le phénomène des banlieues » qui se traduit par une concentration des difficultés dans environ 1 200 quartiers marqués par des problèmes de chômage, de précarité, d'urbanisme, dont plus de 150 sont caractérisés par des phénomènes de violences urbaines récurrents, en particulier en Ile-de-France, Provence – Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes, Nord – Pas de Calais. Les pouvoirs publics ont en conséquence souhaité concentrer les moyens supplémentaires alloués à la PJJ sur 26 départements qualifiés de « sensibles » par les conseils de sécurité intérieure.

#### **L'augmentation de la délinquance des mineurs et ses effets sur la PJJ**

Sur 834 452 personnes mises en cause en 2000 par les services de police et de gendarmerie, 175 256, soit 21 %, étaient des mineurs, alors que ce pourcentage n'était que de 15 % en 1980. Le nombre de mineurs mis en cause entre 1980 et 2000 a augmenté de 65 % : stable de 1980 à 1994, il a connu une forte hausse après cette date, de l'ordre de 17,7 % en 1994, 15,5 % en 1995, 13,9 % en 1996, 7,4 % en 1997, 11,2 % en 1998, 2,9 % en 1999, soit plus de 65 000 mineurs en cinq ans.

Les statistiques d'activité de la justice des mineurs pour 2000 font apparaître 152 018 affaires traitées, qui ont donné lieu à une décision de classement sans suite dans environ 50 % des cas, à des mesures de médiation ou réparation dans 10 % des cas, une saisine du juge des enfants dans 37 % des cas et l'ouverture d'une information judiciaire (désignation d'un juge d'instruction) dans 3 % des cas. Les juges des enfants et tribunaux pour enfants ont, pour leur part, jugé 55 390 mineurs et décidé 78 760 mesures (il peut y avoir plusieurs mesures par mineur). La part des mineurs délinquants dans l'ensemble du public de la PJJ représentait 9 % en 1989, 24 % en 1996 et 30 % en 1998.

Les chiffres qui précèdent doivent toutefois être appréciés au regard du nombre total d'enfants et d'adolescents de 10 à 20 ans, de l'ordre de 7,5 millions.

Une enquête de l'INSERM réalisée en octobre 1998 et portant sur une population représentative de 5 286 jeunes pris en charge par le secteur public de la PJJ met en évidence les caractéristiques suivantes : leur âge moyen est de 16,6 ans et 77,5 % d'entre eux sont de sexe masculin ; ceux dont les parents sont nés à l'étranger et/ou de parents étrangers sont sur-représentés dans les statistiques ; ils appartiennent plutôt à des familles désunies et, majoritairement, à des fratries de quatre enfants et plus ; enfin le taux d'activité de leurs parents est plus faible que la moyenne nationale (29 % ont au moins un parent au chômage).

Ces jeunes se différencient totalement de la population générale, en particulier en matière de scolarisation puisque 19 % d'entre eux ne sont plus scolarisés parmi les moins de 16 ans, alors que ce taux est proche de zéro pour le reste de la population de la même tranche d'âge. Le pourcentage de déscolarisation atteint 55 % des 16-17 ans et 81 % des 18-21 ans contre respectivement 5 % et 12 % pour le reste de la population.

Cette population se caractérise aussi par la violence exercée sur soi et sur les autres. 12 % des garçons et 49 % des filles ont fait au moins une tentative de suicide (ce taux est de 5 % des garçons et 8 % des filles pour la population générale). 6 % des garçons et 34 % des filles de la PJJ ont été victimes de violences sexuelles contre respectivement 2 % et 6 % de la population générale. La première violence sexuelle a été subie, en moyenne, à l'âge de douze ans, ce qui laisse présager une corrélation entre violence subie, dévalorisation de soi et déscolarisation.

Les mineurs suivis se caractérisent fréquemment, d'après l'INSERM, par des difficultés dans tous les aspects de leur vie quotidienne : une vie familiale perturbée (près d'un jeune sur deux a des relations familiales inexistantes ou fortement conflictuelles, plus d'un quart ne vivent plus avec leur famille), des problèmes de santé (troubles du sommeil, syndrome dépressif ...), une contraception non maîtrisée (21 % des filles de la PJJ ont été enceintes, à un âge moyen de 16 ans et demi), des « comportements à risque » (usage de drogues, de l'alcool, du tabac ...).

Ces quelques exemples illustrent le fait que les jeunes pris en charge par la PJJ éprouvent des difficultés personnelles marquées, qui, souvent associées à des facteurs sociaux défavorables, conduisent la justice des mineurs à les placer sous protection judiciaire.

## **II – Des dispositifs juridiques multiples**

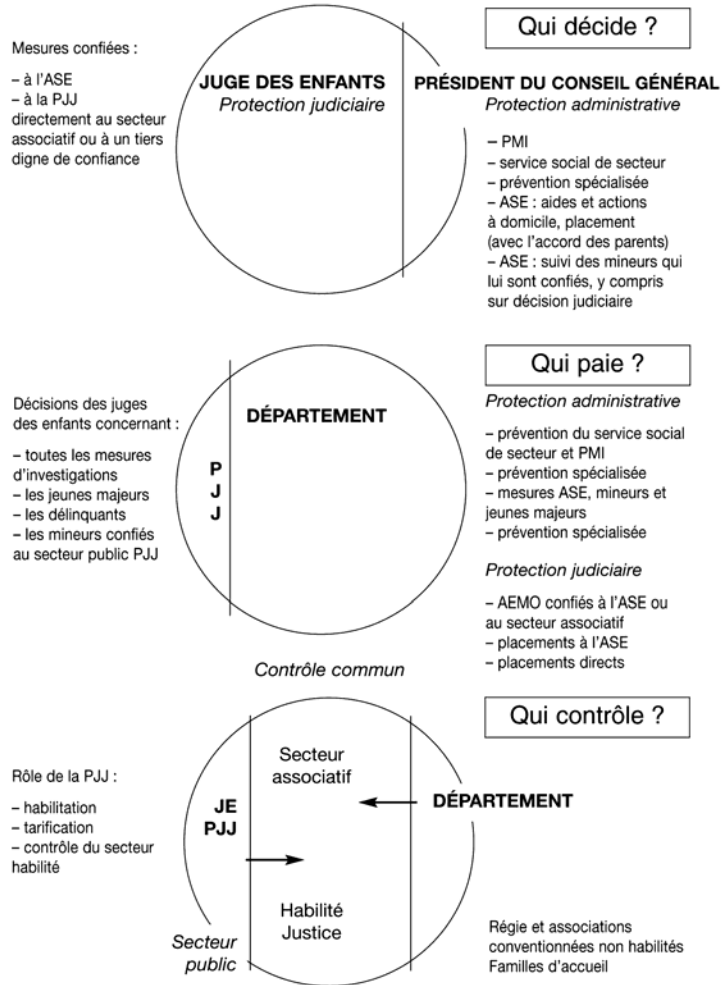
Les actions de la PJJ s'inscrivent dans le contexte complexe du partage des compétences issu des lois de décentralisation<sup>2</sup>. Ces textes ont confié aux départements la compétence exclusive de la protection administrative des mineurs – c'est-à-dire l'aide sociale à l'enfance et la protection maternelle et infantile. Cependant, aux termes de l'article 87 de la loi du 7 janvier 1983, l'Etat a conservé la responsabilité de la protection judiciaire de la jeunesse, c'est-à-dire des mesures concernant les trois catégories de publics auxquelles il a été fait référence plus haut.

---

2) Les lois du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986.

Or, si la protection administrative assurée par les services du département ne lie ni les usagers ni les familles qui y ont recours et constitue seulement un soutien, la protection judiciaire de la jeunesse exercée par l'Etat se caractérise par le fait que tant les familles que les mineurs sont soumis à la décision d'un juge, qui possède un caractère exécutoire contraignant. C'est donc l'intervention du juge qui trace la ligne de partage entre protection administrative et protection judiciaire, étant toutefois précisé que les services d'aide sociale des départements peuvent avoir recours à la justice, dans le cadre de la procédure de signalement, pour que soient traités les cas les plus difficiles.

**LA PROTECTION DE L'ENFANCE**



Source : d'après rapport IGSI-IGAS

Au-delà de ce clivage entre protection administrative et protection judiciaire, l'exécution des mesures de la PJJ peut être confiée, selon les cas, au secteur public de l'Etat, géré par la PJJ elle-même, au secteur privé, habilité ou conventionné, ou aux services dépendant du conseil général.

L'Etat finance l'ensemble des mesures exécutées par le secteur public. En revanche, s'agissant de celles mises en œuvre par le secteur privé, il prend en charge :

- au plan pénal, l'ensemble des mesures (investigation, milieu ouvert, placement) prononcées sur le fondement de l'ordonnance de 1945, sous réserve de ce qui concerne les mineurs de moins de treize ans (cf. infra p. 18) ;
- au plan civil, les mesures d'investigation (enquêtes sociales, orientations éducatives) préalables à la décision judiciaire et participant au fonctionnement du service public de la justice ;
- au plan civil, encore, les mesures d'investigation et de placement concernant les jeunes majeurs.

Pour sa part, le département finance les mesures de placement en foyer ou famille d'accueil prononcées sur un fondement civil et les mesures d'assistance éducative en milieu ouvert, ainsi que les mesures de placement pénal pour les mineurs de moins de 13 ans.

Ce partage du financement (cf. tableau p. 14) des mesures de protection judiciaire entre l'Etat et le département entraîne une compétence conjointe de l'Etat (PJJ) et du conseil général (aide sociale à l'enfance) pour établir la tarification des établissements et services habilités à prendre en charge des mesures décidées par le juge des enfants au titre de l'assistance éducative.

On relèvera enfin que les décisions de l'autorité judiciaire (et, en particulier, la pratique dite du double dossier consistant à ouvrir une procédure d'assistance éducative en plus d'une mesure pénale) ont des conséquences financières non négligeables, la quasi-totalité des mesures à fondement civil étant financée par les conseils généraux tandis que les mesures à fondement pénal demeurent prises en charge par l'Etat.

La complexité de ce dispositif se trouve dès lors accrue par le fait que la collectivité qui prend en charge une mesure n'est pas forcément celle à laquelle est rattaché le service qui l'exécute et que son prescripteur, c'est-à-dire le juge, est lui-même indépendant tant du financeur (Etat ou département) que des exécutants (éducateurs du secteur public ou du secteur privé).

### **L'organisation de la justice des mineurs**

La loi du 22 juillet 1912 a créé le tribunal pour enfants. L'ordonnance du 2 février 1945 institue le juge des enfants. Ce dernier est compétent en matière d'assistance éducative, de délinquance des mineurs, à l'égard des jeunes majeurs et en matière de tutelle aux prestations familiales. Par dérogation au principe de la séparation des fonctions d'instruction et de jugement, il peut juger une affaire qu'il a instruite (les affaires complexes peuvent être renvoyées par le procureur à un juge d'instruction). Il exerce aussi les fonctions de juge d'application des peines, sauf lorsque les mineurs sont incarcérés. Il décide si une affaire doit être jugée en cabinet ou devant le tribunal.

Le cadre juridique de l'activité des tribunaux pour enfants repose actuellement sur les décrets du 4 août 1965 et du 9 juillet 1968. 393 juges des enfants se sont répartis dans 134 tribunaux pour enfants rattachés aux tribunaux de grande instance (TGI). Le ratio du nombre de mineurs par juge varie du simple au quintuple entre Mende (14 508 mineurs par juge) et Niort (76 094 mineurs par juge), la moyenne nationale étant de 39 000. Le nombre de juges des enfants a évolué de façon sensible dans les 15 dernières années, passant de 284 (1986) à 393 (2000), soit une augmentation de 38 %, supérieure à l'évolution globale des effectifs de magistrats. Les 134 tribunaux pour enfants répartis sur le territoire comptent 1 600 assesseurs (titulaires et suppléants). Ces tribunaux n'interviennent pas dans trois cas : en matière d'assistance éducative, lors des audiences de cabinet (jugement des affaires les moins graves se traduisant par des mesures légères) ou pour le jugement d'affaires relevant de la cour d'assises des mineurs.

Parallèlement, s'agissant du ministère public, des emplois de substituts spécialisés dans la justice des mineurs ont été créés en 1998 (8), 1999 (6) et 2000 (11). La loi du 23 juin 1999 consacre le recours aux délégués du procureur, auxiliaires de justice, qui, sans être eux-mêmes magistrats, peuvent exécuter des mesures ordonnées par le parquet, notamment dans les maisons de justice et du droit. En 2000, on dénombrait environ 600 délégués du procureur. Le parquet occupe une place croissante dans la justice des mineurs par le développement de mesures alternatives aux poursuites, mesures dites de « troisième voie ». Les parquets des mineurs ont traité 162 800 affaires en 2001 contre 113 238 en 1996. Sur 162 800 affaires traitées en 2001, 21 500 n'étaient pas poursuivables, 32 250 ont été classées sans suite, 59 250 ont été poursuivies, 49 800 ont fait l'objet de mesures alternatives aux poursuites : classement sous condition, avertissement écrit, rappel à la loi, médiation pénale, injonction thérapeutique, réparation.

La Cour d'assises des mineurs, instituée par la loi du 24 mai 1951, demeure compétente à l'égard des mineurs de 16 à 18 ans accusés de crime. La loi du 15 juin 2000 transfère du juge des enfants au juge des libertés et de la détention le pouvoir de placer les mineurs en détention provisoire. Enfin, la loi du 30 décembre 2000 permet au juge des libertés

et de la détention de prononcer des mesures éducatives lorsqu'il refuse un placement en détention provisoire.

La PJJ intervient à la fois en amont de la décision judiciaire, par des mesures d'investigation conduites par une équipe pluridisciplinaire, qualifiées d'investigations et orientations éducatives (IOE) ou par des enquêtes sociales, et en aval de celle-ci, pour appliquer la mesure ordonnée par le juge. Elle entretient, de ce fait, une relation ambiguë avec le monde judiciaire : les juges sont pour partie dépendants du travail effectué par les éducateurs de la PJJ ; ils restent pourtant souverains dans le prononcé de leurs décisions, ce qui suscite parfois des incompréhensions de la part des éducateurs, qui estiment se trouver souvent en présence de « mesures multiples » prises à l'encontre d'un même jeune et susceptibles, à leurs yeux, de « brouiller le message éducatif ».

L'intervention du juge prend la forme d'une ordonnance de placement ou de prise en charge. Elle est précédée de consultations avec les responsables de la PJJ et de l'aide sociale à l'enfance, voire les directeurs des établissements d'accueil concernés, et influence donc la répartition de la charge de travail entre les établissements tant publics que privés. L'adéquation du dispositif départemental d'offre de la PJJ au flux de mesures qu'elle doit exécuter dépend, par conséquent, de la politique juridictionnelle suivie par les parquets et les juges du siège. Il en résulte parfois de fortes variations d'activité affectant les services en milieu ouvert<sup>3</sup>.

A contrario, l'inadéquation de l'offre départementale de la PJJ peut influencer la décision d'un magistrat soucieux de la bonne exécution de la mesure qu'il ordonne. Les ordonnances judiciaires sont, alors, susceptibles d'être modulées selon les disponibilités d'hébergement et les places disponibles en milieu ouvert ; encore faudrait-il qu'il existe un tableau de bord départemental mentionnant les places disponibles dans les établissements proposant des accueils d'urgence ou des séjours de rupture.

---

3) A titre d'exemple, une circulaire du Garde des Sceaux du 13 octobre 1999 relevait l'inégale utilisation de la mesure de réparation d'un ressort judiciaire à l'autre : 540 mesures de réparation requises en 1998 par le Parquet de Bordeaux, une dizaine seulement dans les Hauts-de-Seine, aucune à Angers. Ce constat ne permet guère d'apprécier, dès lors, ce qui relève des choix délibérés d'un parquet et ce qui résulte des insuffisances de la PJJ pour exécuter les mesures décidées par l'autorité judiciaire.



Placée à la croisée de l'autorité judiciaire et de l'autorité administrative, la PJJ est, enfin, fortement marquée par le poids du passé. Historiquement, elle a toujours laissé une large place aux initiatives locales des éducateurs et professeurs techniques, qui s'expriment notamment dans le cadre associatif. Il lui en est resté une culture de « l'automissionnement » fondée sur une revendication de l'autonomie de l'acte éducatif, une tradition de l'expérimentation à la base et une crainte de voir la profession instrumentalisée au service de politiques répressives. Or, cette « culture » se heurte désormais de front à la mise en place du nouveau cadre interministériel institué pour traiter les questions relatives à la sécurité intérieure : la PJJ est en effet aujourd'hui l'un des acteurs fondamentaux des politiques de sécurité définies par les pouvoirs publics à travers les orientations des conseils de sécurité intérieure. Ce sont donc toutes ses traditions qu'il lui faut remettre en cause pour atteindre les objectifs qui lui sont désormais assignés.

### **III – Des mesures diversifiées mises en œuvre par des partenaires variés**

#### **A – La diversité des mesures**

La PJJ est chargée d'exécuter quatre catégories de mesures qui se subdivisent pour former un système complexe.

- En premier lieu figurent les trois mesures d'investigation possibles : le recueil de renseignements socio-éducatifs (RRSE) est une enquête rapide demandée par le juge ; l'enquête sociale est une investigation légère réalisée par les assistants sociaux ; l'investigation et l'orientation éducatives constituent des mesures pluridisciplinaires associant généralement un éducateur, un psychologue et tout autre professionnel dont la présence se révèle nécessaire (psychiatre, médecin généraliste ...).

- En deuxième lieu, viennent les mesures de « milieu ouvert », qui sont les plus nombreuses, la loi érigeant en principe le maintien du mineur dans son environnement habituel et faisant du placement l'exception. Le mineur est alors suivi par un éducateur qui lui rend, ainsi qu'à sa famille, des visites régulières, pour leur apporter aide et conseil et leur permettre de surmonter les difficultés éducatives et morales. Ce « suivi » est fréquemment associé à d'autres obligations prononcées

sur un fondement civil (fréquenter l'école, recevoir des soins ...) ou pénal (sursis avec mise à l'épreuve, travail d'intérêt général ...).

**Principales mesures de milieu ouvert pouvant être prononcées par l'autorité judiciaire**

◆ la mesure « d'action éducative en milieu ouvert » (AEMO), prononcée sur un fondement civil : l'éducateur suit les conditions de l'éducation du jeune par sa famille et son évolution sociale et psychologique.

◆ les mesures pénales parmi lesquelles :

- la liberté surveillée et la liberté surveillée préjudicielle qui sont prises à l'encontre d'un mineur délinquant et ont pour effet de le placer sous la surveillance et le contrôle d'un éducateur, sous l'autorité du juge des enfants ;

- le contrôle judiciaire qui permet de laisser le mineur en liberté tout en le soumettant à une ou plusieurs obligations (se soigner, se former...);

- les mesures de réparation (créées par la loi du 4 janvier 1993) qui permettent de proposer au mineur une activité d'aide ou de réparation à l'égard de la victime : prestation en nature, dédommagement financier ;

- la peine de travail d'intérêt général (TIG) qui consiste à accomplir un travail au profit d'une collectivité publique ou d'une association agréée ;

- la mise sous protection judiciaire pour cinq ans au plus qui permet au juge de prescrire à tout moment une ou plusieurs mesures différentes de placement du mineur ;

- le sursis avec mise à l'épreuve qui s'applique dans les mêmes conditions aux mineurs et aux majeurs, à la différence que le juge des enfants assure les fonctions du juge d'application des peines ;

- le suivi socio-judiciaire qui peut être prononcé en complément des peines principales ou, en matière correctionnelle, à titre de peine principale ;

◆ une admonestation ou une réprimande peut également être adressée au mineur.

• En troisième lieu, les mesures de placement judiciaire consistent à retirer le jeune à sa famille pour le confier à un autre parent, à un tiers

digne de confiance, à un service départemental d'aide sociale à l'enfance, à un établissement de la PJJ ou à un établissement privé habilité, rémunérés à cet effet.

- En quatrième lieu, l'incarcération peut être décidée à l'encontre des mineurs de plus de 13 ans.

La complexité du dispositif résulte de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les mesures possibles sont nombreuses puisqu'on n'en recense pas moins de 13, aux intitulés souvent proches. Il existe un clivage apparent entre celles qui relèvent du droit pénal (ordonnance du 1945) et celles qui relèvent du droit civil (article 375 à 375-8 du code), mais la dichotomie entre ces deux fondements juridiques est loin d'être absolue : il est relativement fréquent que les juges décident de mesures civiles (par ex., assistance éducative en milieu ouvert) pour répondre à une infraction pénale, soit parce que l'exécution en est plus souple, soit pour éviter de stigmatiser prématurément un mineur.

Ensuite, les mesures en question, qui sont décidées soit à titre conservatoire avant jugement soit par le jugement lui-même, peuvent être prises par plusieurs intervenants : le juge des enfants, le substitut du procureur délégué à la protection des mineurs, le juge d'instruction, voire, dans certains cas limités, le délégué du procureur. C'est ainsi par exemple qu'une mesure de réparation est tantôt une alternative aux poursuites ordonnée par le parquet, tantôt une mesure préjudicielle, tantôt une sanction dans le cadre d'un jugement.

Enfin, un même mineur peut faire l'objet, successivement ou simultanément, de plusieurs mesures ; dans le second cas, chacune d'entre elles peut-être confiée, pour exécution, à des services différents.

En pratique, plusieurs mesures peuvent se traduire par des traitements proches : la différence entre « liberté surveillée », « liberté surveillée préjudicielle » et « contrôle judiciaire » est, dans la réalité, fort ténue. Il en résulte qu'en dépit des efforts de communication de la PJJ à leur égard, les jeunes comprennent difficilement le dispositif juridique dans lequel ils sont insérés : que signifie, pour un mineur vivant souvent sans vision claire de l'avenir, le « sursis avec mise à l'épreuve » ? A cet égard, le traitement des primo-délinquants illustre les difficultés rencontrées par la justice pour offrir une réponse cohérente, adaptée et proportionnée à leur cas.

## **B – La variété des partenaires**

Pour tenter de répondre à la multiplicité des mesures dont elle a l'exécution en charge, la PJJ, longtemps restée en marge des grandes politiques interministérielles, a récemment développé de nombreuses relations avec diverses administrations ou collectivités publiques.

Le dispositif des classes-relais destinées aux élèves de collèges rejetant l'institution scolaire, a été mis en place, en 1998, en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale. Ces classes accueillent en moyenne 15 élèves pour une période de quatre à cinq mois. En décembre 2000, 64 personnels de la PJJ en équivalent temps plein étaient en fonction dans 54 classes-relais, pour une capacité d'accueil de jeunes sous protection judiciaire supérieure à 1 000.

Au sein du ministère de la justice, des « cellules justice – ville » associent, dans chaque département, des délégués des présidents de tribunaux et des procureurs de la République, un représentant de la direction de l'administration pénitentiaire et un de la PJJ. La généralisation de ces structures a été prévue par une circulaire du 26 octobre 1999.

A la suite de l'adoption de la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit, 53 maisons de justice et du droit ayant le statut de groupement d'intérêt public ont été mises en place. Pour chaque structure nouvelle, une convention est signée entre le directeur de la PJJ, son homologue de l'administration pénitentiaire, le représentant du siège et du parquet du tribunal ainsi que le maire de la commune siège de la maison de justice et du droit.

Avec d'autres services de l'Etat et avec les collectivités territoriales, la PJJ est associée de plus en plus fréquemment à la politique de la ville. A titre d'exemple, la direction départementale de la PJJ de Meurthe-et-Moselle collaborait, au moment du contrôle, à 32 dispositifs partenariaux : 5 lui sont internes, 3 sont en liaison avec la préfecture, 3 sont internes au ministère de la justice, 3 sont en liaison avec le conseil général, 1 avec la DDASS, 1 avec l'éducation nationale, et 16 avec des instances diverses, l'ensemble représentant au total une centaine de réunions par an.

Enfin, la PJJ est partie prenante dans les contrats locaux de sécurité (CLS) prévus par la circulaire du 28 octobre 1997, dont la plupart, qu'ils soient déjà signés ou au cours d'élaboration, comportent un volet « mineurs ».



On constate, au vu de ce qui précède, que la protection judiciaire de la jeunesse est un ensemble difficile à appréhender. Pour en apprécier l'efficacité, la Cour, à travers son contrôle, s'est efforcée de l'aborder sous trois angles. La PJJ est, organiquement, une administration de gestion au sens classique du terme, dotée de structures et de moyens à l'échelon national et à l'échelon territorial ; fonctionnellement, elle se présente comme une politique chargée d'exécuter des missions, dont certaines sont traditionnelles, et d'autres beaucoup plus novatrices. Cette activité s'exerçant à la fois dans le secteur public et dans le secteur privé, la PJJ se doit d'assurer la tutelle de ce dernier selon des modalités qui varient en fonction du lien juridique qui l'unit aux établissements ou aux structures auxquels elle a recours.

## **Chapitre II**

### **L'organisation de la protection judiciaire de la jeunesse**

## **I – les structures**

### **A – L’administration centrale**

L’administration centrale de la PJJ est une structure fragile, dont la capacité de pilotage est limitée.

#### **1 – Une administration fragile**

L’ordonnance du 1<sup>er</sup> septembre 1945 avait fait de l’éducation surveillée, à l’origine simple sous-direction de l’administration pénitentiaire, une direction à part entière du ministère de la justice. Transformée en service autonome par un décret du 25 juillet 1964, elle est rétablie au rang de direction en 1970 et devient, en 1990, la direction de la PJJ.

L’organisation administrative de la PJJ, qui a fait l’objet de deux arrêtés du 20 septembre 1990, n’a pas évolué depuis cette date. Elle comprend une sous-direction de l’action éducative et des affaires judiciaires, une sous-direction des affaires administratives et financières et une inspection des services. Cet organigramme répond aux principes que s’était fixés la Chancellerie à l’époque et qui consistaient à disposer d’une sous-direction d’objectifs (la première) et d’une sous-direction de moyens (la seconde).

Une telle dichotomie est peu pertinente. En effet, le secteur public de la PJJ est suivi, au sein de la sous-direction des affaires administratives et financières, par un bureau en charge de la gestion financière et des équipements, tandis que le secteur privé relève du bureau des associations et de la décentralisation qui dépend de la sous-direction de l’action éducative et des affaires judiciaires. La Cour a pu relever qu’il n’existait guère de communication entre les deux bureaux chargés respectivement de ces secteurs et que les échanges d’informations étaient rares, les données financières émanant de l’un ou de l’autre étant traitées de manière séparée. Par ailleurs, l’organisation actuelle des bureaux rend difficiles l’examen en commun des problèmes de pédagogie, qui intéressent autant le secteur public que le secteur privé. Elle est également peu propice aux comparaisons portant sur les coûts, le mode de fonctionnement et l’efficacité générale des deux dispositifs.

Pourtant, un même bureau devrait pouvoir traiter les objectifs d'action éducative tant du secteur public que du secteur privé ; du reste, un seul cahier des charges a été élaboré pour les centres de placement immédiat (CPI) et les centres éducatifs renforcés (CER). Dans la même perspective, un seul bureau, celui des associations, devrait assurer les relations avec les fédérations et le contrôle du secteur associatif. La même remarque vaut pour les relations avec les collectivités territoriales, actuellement gérées par différents bureaux alors que la cohérence nécessiterait qu'elles le soient par un seul. La PJJ, il est vrai, déclare s'engager dans cette voie.

Quant à la distinction entre les activités du bureau du personnel et des statuts, du bureau des méthodes de l'action éducative et du bureau de la formation et de la recherche, elle n'est ni pertinente, ni efficace. Dans un domaine où les méthodes pédagogiques doivent s'adapter rapidement, une meilleure articulation de la recherche, des méthodes éducatives et de la formation des personnels se révèle indispensable. La direction de la PJJ n'a pas manqué de passer commande d'études et d'organiser des séminaires sur le sujet, sans que ces études aient débouché à ce jour sur des réalisations concrètes significatives.

La PJJ dispose, par ailleurs, d'une inspection des services qui lui est propre, l'inspection générale des services judiciaires intervenant peu dans le domaine de la jeunesse, bien qu'elle dispose statutairement des compétences pour le faire. L'indépendance de l'inspection de la PJJ par rapport aux services opérationnels serait renforcée si elle était rattachée directement au ministre et non, comme c'est le cas à l'heure actuelle, au directeur de la PJJ. Cette réforme simple serait sans doute plus immédiatement opératoire que celle envisageable à terme consistant à rechercher, à travers une réforme statutaire, une intégration dans un même ensemble des quatre inspections du ministère.

La qualité des travaux de l'inspection de la PJJ est, certes, entretenue par une réflexion méthodologique constante, mais ses moyens, même accrus, restent dérisoires comparés à son champ de contrôle : l'effectif des inspecteurs est passé de trois en 1999 à huit en 2002, alors que la compétence de l'inspection s'étend à environ 400 services du secteur public et près de 1 100 établissements du secteur privé habilités.

L'administration centrale comptait 164 agents au 30 septembre 2000. Cet effectif est resté stable au cours des dernières années. Pourtant, le bureau du personnel a vu sa charge doubler à la suite du programme exceptionnel de recrutement décidé par le gouvernement en janvier 1999. Pour sa part, le bureau de la gestion financière et des équipements s'est trouvé confronté également, à moyens constants, à la nécessité de donner suite aux décisions des conseils de sécurité intérieure de 1998 et 1999,



visant à créer 50 CPI et 100 CER et à augmenter fortement les crédits d'investissement et de fonctionnement.

La direction de la PJJ a également connu un important renouvellement de ses personnels de catégorie A, notamment au sein des bureaux de la sous-direction des affaires administratives et financières, mais les délais nécessaires au remplacement des agents occupant des postes d'encadrement sont souvent très longs et sont à l'origine de difficultés structurelles de fonctionnement. Il y a lieu de considérer, par ailleurs, que le nécessaire recentrage de l'activité de l'administration centrale vers des missions de pilotage, d'impulsion et de synthèse, d'ailleurs prévues par le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration, devrait logiquement conduire à accroître la proportion des emplois de catégorie A alors que les postes de catégorie B et C représentent encore plus de 50 % des effectifs d'administration centrale. Enfin, il faut noter la faible proportion d'agents formés à la gestion par rapport à celle que l'on peut observer dans d'autres corps<sup>4</sup>.

## **2 – Une capacité de pilotage limitée**

Diriger l'action de services déconcentrés suppose de la part de l'administration centrale une bonne connaissance des problèmes de gestion rencontrés par ces derniers dans leur activité quotidienne. Or, la direction de la PJJ ne dispose pas des outils statistiques permettant de distinguer clairement la capacité des établissements, le nombre de jeunes inscrits et le nombre de jeunes présents dans ces derniers, et ne connaît que de façon très approximative les capacités d'accueil dans ses propres structures, de même que l'importance quantitative exacte des publics auxquels elle s'adresse. Dans ces conditions, sa capacité d'impulsion depuis Paris reste relativement limitée et, pour partie, théorique.

Ainsi, pour chacun de ses centres, la PJJ recense une capacité exprimée en « nombre de places » ; or, cette notion n'a jamais été explicitée clairement afin de préciser, notamment, si elle s'applique à la présence simultanée de jeunes sur un même site ou de jeunes pris en charge qui ne sont pas nécessairement présents sur le site en cause. Cette capacité théorique peut être fort différente de la capacité « installée » ; elle peut lui être inférieure, par exemple lorsque des travaux doivent être entrepris pour assurer la viabilité de certaines places. Toute comparaison entre les deux notions se révèle généralement inutile, dans la mesure où, d'une part, la capacité théorique indiquée dans les arrêtés départementaux est fréquemment inexacte et où, d'autre part, les réductions de capacité

---

4) Deux administrateurs civils et vingt attachés en 1999.

d'accueil d'un établissement interviennent sur simple décision de son responsable, sans validation hiérarchique officielle. En termes de possibilités d'accueil, les données sont donc particulièrement floues.

Elles le sont tout autant pour ce qui concerne les jeunes accueillis dans les structures de la PJJ. Le nombre de jeunes inscrits dans les établissements de cette dernière devrait être facile à appréhender – puisqu'il dépend des décisions judiciaires de placement –, si ne se posait le problème des centres de jour où l'accueil ne résulte généralement pas d'un acte judiciaire mais de la décision prise par un éducateur. Par ailleurs, le nombre de jeunes inscrits ne correspond pas à celui des présents car les absences temporaires de mineurs ne font l'objet d'aucun recensement fiable susceptible d'être communiqué à l'administration centrale.

Cette situation se trouvait aggravée, jusqu'en 2001, par le fait que les statistiques d'activité du secteur public recensées par le logiciel dit « gestion de l'activité des mesures éducatives » (GAME) ne concernaient pas les jeunes eux-mêmes, mais les mesures prises à leur égard, nécessairement supérieures au nombre de jeunes pris en charge, puisqu'un même individu peut faire l'objet de plusieurs mesures, notamment en milieu ouvert. Au surplus, certaines activités, telles que le suivi des jeunes en milieu carcéral assuré par les services éducatifs auprès des tribunaux, n'étaient pas mesurées, pas plus d'ailleurs que celles organisées par les parquets sous le nom de « troisième voie » (réparation et médiation).

La PJJ ignore donc le nombre précis des jeunes qui lui sont confiés. Cette situation est peut-être appelée à s'améliorer avec la mise en place, progressive à partir de 2001, d'une nouvelle version du logiciel GAME, qui devrait permettre la saisie de la capacité théorique d'hébergement des structures et la capacité installée pour les fonctions d'hébergement, de milieu ouvert et d'activité de jour, ainsi que la prise en compte des activités ne relevant pas expressément d'un mandat judiciaire. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de la nouvelle application informatique. Quelles que soient les améliorations qu'elle comporte, elle ne garantit pas, pour autant, l'exactitude des informations saisies au niveau local.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*Afin de permettre à l'administration centrale de la protection judiciaire de la jeunesse de jouer pleinement son rôle d'animation et de contrôle, il apparaît nécessaire :*

*- de procéder à une restructuration permettant le pilotage coordonné des secteurs public et privé, tant pour les questions financières que pédagogiques ; à cet égard, la mise en place d'une forte cellule de contrôle de gestion autonome serait indispensable ;*

*- pour renforcer son autorité, de rattacher l'inspection de la protection judiciaire de la jeunesse directement au ministre ;*

*- de modifier la structure du personnel, en augmentant la proportion, d'une part, des corps de catégorie A, tant pour le pilotage et l'évaluation que la conception des actions conduites, et d'autre part, des gestionnaires administratifs ;*

*- de mettre en place des indicateurs d'objectifs et une comptabilité d'analyse des coûts que la récente loi organique relative aux lois de finances rend en tout état de cause obligatoires ;*

*- en matière d'information statistique, de réévaluer l'ensemble du dispositif de définition et de suivi de l'activité, en s'appuyant sur la sous-direction des statistiques du ministère .*

---

## **B – L'organisation territoriale**

### **1 – L'administration régionale et départementale**

Le premier texte portant organisation territoriale des services de l'éducation surveillée est un arrêté du 7 décembre 1976 qui avait créé des services départementaux, ayant à leur tête un directeur. Le décret du 2 mars 1977, relatif aux délégations régionales de l'éducation surveillée, n'a pas instauré de nouvel échelon hiérarchique au sein de l'administration territoriale. Puis, quelque six années après les premières lois de décentralisation, à un moment où l'éducation surveillée connaissait une modification sensible de son organisation et de ses modes d'intervention, un décret du 14 janvier 1988, relatif au ressort territorial, à

l'organisation et aux attributions des services extérieurs, a abrogé tous les textes antérieurs et affirmé, contrairement au décret de 1977, l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux sur les directeurs départementaux.

La création de la PJJ, en 1990, n'a en rien modifié le contexte juridique existant. L'administration déconcentrée comprend actuellement 15 directions régionales, dont les circonscriptions coïncident avec une ou plusieurs régions administratives, et 100 directions départementales.

La répartition des compétences entre directeurs régionaux et départementaux, qui s'appuie toujours sur le décret de 1988, mériterait d'être clarifiée, notamment en ce qui concerne la procédure d'habilitation du secteur associatif et la tarification des prestations : juridiquement, ces attributions sont confiées aux directeurs régionaux ; or, ce sont fréquemment les directeurs départementaux qui les exercent en dehors de toute délégation.

Schématiquement, on peut, en effet, distinguer trois types de situations selon la taille des départements concernés. Le premier concerne la région Ile-de-France, où toutes les compétences du directeur régional, en matière d'habilitation, de tarification et de contrôle, sont déléguées aux directeurs départementaux, y compris en matière de mandatement des dépenses. Le second est relatif aux régions où le directeur exerce pleinement ses compétences, conformément aux textes. Le troisième concerne les régions à régime intermédiaire, comme celle de Rhône-Alpes-Auvergne, où la direction régionale instruit les procédures d'habilitation et de tarification pour les départements ruraux (Ardèche, Allier, par exemple), le directeur départemental exerçant, dans les autres départements, les attributions du directeur régional.

A ces anomalies s'ajoute, s'agissant de l'organisation des services, l'adoption par la PJJ d'une carte territoriale assurant un maillage du territoire peu compatible avec ses moyens humains.

Il n'existe, en effet, aucun effectif de référence sur lequel pourrait s'appuyer l'affectation des agents en direction régionale ou départementale. Dès lors, la répartition des personnels est erratique et sans rapport avec les besoins réels, comme le montre le ratio entre le nombre d'agents affectés dans les directions départementales et les effectifs des personnes affectées dans les structures d'accueil.

Ce ratio va ainsi de 7 % dans le Pas-de-Calais à 100 % en Corrèze. Il dépasse 50 % dans six départements<sup>5</sup> alors qu'il est inférieur à 15 % dans vingt-et-un d'entre eux. Des redéploiements de personnel seraient d'autant plus nécessaires que les départements prioritaires ne sont pas les mieux dotés.

La faible mobilité du personnel dans certaines régions, notamment dans le sud de la France, et, au contraire, le très fort taux de rotation dans d'autres régions comme l'Ile-de-France contribuent à donner à la carte des emplois en direction régionale et départementale un aspect à la fois peu cohérent et inégalitaire.

Le fait de limiter à 15 le nombre de régions (11 en 1991) présente un certain nombre d'inconvénients parmi lesquels la difficulté pour les directeurs régionaux d'être présents sur l'ensemble de leur territoire géographique pour exercer leurs multiples missions. A l'inverse, il est permis de s'interroger sur la nécessité de maintenir 100 services départementaux, surtout si le potentiel humain disponible place le service en dessous du seuil de viabilité. 48 % des sièges des directions départementales comportent en effet moins de six agents, 30 % moins de quatre agents. Selon la PJJ, l'existence d'une direction par département s'explique par le fait que les services des conseils généraux sont des interlocuteurs permanents ; cet argument ne paraît pas suffire à justifier autant de structures départementales autonomes.

Au début des années 1990, la PJJ a essayé de procéder à des fusions entre directions départementales situées au chef-lieu de région et directions régionales. Des expériences ont été réalisées, notamment en Languedoc-Roussillon, en Aquitaine et en Alsace, avec la mise en place d'un service unique, implanté sur un seul site géographique et comprenant des agents nommés à la direction régionale avec, à leur tête, un directeur régional déléguant ses fonctions de directeur départemental à un responsable des services déconcentrés.

Ces tentatives n'ont connu à ce jour qu'un succès modeste puisqu'elles n'ont été mises en œuvre que dans six sites. D'autres projets de mutualisation des ressources humaines sont, il est vrai, en projet, mais aucun n'a encore abouti.

Il résulte de ce qui précède que les coûts de la fonction d'administration, mesurés par les dépenses des directions régionales et départementales, se maintiennent à un niveau élevé : en 1999, ils représentaient un total de 8,89 M€.

---

5) Les six départements les mieux dotés sont le Lot et Garonne, le Jura, la Corrèze, le Gers, le Lot, la Haute Loire.

## 2 – Les structures infra-départementales

L'échelon infra-départemental de la PJJ dispose d'un ensemble de 375 structures publiques réparties sur 526 lieux de travail relevant du ressort de 305 communes. Cet émiettement procède à la fois d'une recherche, parfois poussée à l'extrême, d'une prise en charge individualisée des jeunes et d'une tendance à la création de nouvelles annexes et d'activités censées s'adapter au profil de chaque mineur.

Une telle organisation n'est pas exempte de redondances d'autant plus regrettables que la PJJ ne dispose ni des moyens humains ni des moyens financiers lui permettant d'administrer dans des conditions correctes l'ensemble de ses établissements : c'est ainsi que plus de 30 % de ses structures ne disposent d'aucun personnel administratif.

Du fait de cet éparpillement, les services de la PJJ sont fragilisés. L'administration centrale, consciente du problème, a formulé un diagnostic pertinent à ce sujet<sup>6</sup>, mais n'a pas pour autant adopté de plan volontariste visant à rationaliser ses implantations et ses activités, et ce en dépit des recommandations d'une circulaire du 15 mai 2001 insistant sur la nécessaire continuité de la prise en charge éducative des jeunes.

Au surplus, en l'absence de véritable animation départementale, l'articulation entre les 375 établissements de la PJJ et la coordination entre ces derniers et les structures du secteur habilité n'ont jamais été vraiment organisées. L'établissement des schémas départementaux par le préfet et le président du conseil général a été préconisé dès 1990 ; ils devaient, en principe, permettre une meilleure planification des actions entreprises en matière de protection judiciaire et de protection administrative. Le faible nombre de schémas signés à ce jour ne répond pas à cette attente.

En outre, les établissements et services de la PJJ n'ont pas de fondement juridique solide, leurs missions ne sont pas clairement identifiées et les arrêtés départementaux qui en fixent la liste et leurs caractéristiques sont approximatifs.

Les seuls services dont l'existence est actuellement prévue par un texte réglementaire sont les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT), qui ont été créés par un arrêté du 30 juillet 1987. Les autres ont fait l'objet de définitions successives par circulaire, telle celle du 9 octobre 1992 dans laquelle on rencontre les notions de foyers d'action éducative ou de centres d'éducation renforcée, sans pour autant que les missions et l'organisation de ces structures soient clairement explicitées.

---

6) Mission « Organisation des services au niveau infra-départemental » 2000.

Les centres d'éducation renforcée et les centres de placement immédiat ont fait l'objet de cahiers des charges dépourvus de portée réglementaire. Seuls existent des arrêtés départementaux, qui se bornent à constater l'état des lieux en énumérant une liste de services. Cette absence totale de formalisme juridique contraste avec les conditions requises pour la création de la plupart des autres catégories d'établissements sociaux ou médico-sociaux.

Par ailleurs, la typologie des services de la PJJ ne correspond pas à des missions clairement identifiées, et leurs noms ont pour caractéristique fréquente d'être dépourvus de signification. Il existe peu « d'appellations contrôlées » à la PJJ, ce qui explique qu'un même terme (pôle ressources, service d'hébergement diversifié...) renvoie, selon les départements, à des réalités très différentes. Lorsqu'un sigle est couramment utilisé, il désigne davantage un contenant qu'un contenu : c'est ainsi qu'un centre d'action éducative (CAE) est un service dépourvu de personnalité morale remplissant une ou plusieurs fonctions – milieu ouvert, investigation, hébergement, insertion- exercées ou non sur le même site ou dans des « annexes » rattachées à la structure principale<sup>7</sup>.

Enfin, les arrêtés départementaux d'organisation des services ne correspondent qu'imparfaitement à la réalité. La capacité des sites indiqués dans ces documents, y compris les plus récents, est fréquemment inexacte. Elle diffère souvent, au surplus, des indications figurant dans l'application informatique GAME ou dans d'autres textes.

Ainsi le CAE « Fontaine au Roi » à Paris disposerait, d'après l'arrêté du 10 mars 1999, de 46 places, alors que GAME mentionne 25 places et 70 «effectifs réels» ; le foyer de la rue Salomon de Caus à Paris est censé être doté de «12 places» en hébergement collectif, alors qu'il n'en comporte plus que 6 depuis 1998 ; la Ferme de Champagne disposerait de «36 places» en hébergement, alors que la réalité est de 10.

Les rattachements d'annexes à un CAE central sont fréquemment théoriques («annexes» du CAE de Corbeil fonctionnant de façon autonome, service dénommé «passeport d'attaches» théoriquement rattaché au foyer de Salomon de Caus, alors qu'en réalité il l'est à la direction départementale de Paris...). Certaines annexes ne sont pas indiquées dans les arrêtés : le « service d'activité de jour » de la rue de la Fontaine du Roi dispose en fait de trois annexes (rue Sedaine, rue Meslay, rue de Belleville), non mentionnées dans l'arrêté du 10 mars 1999.

---

7) Il existe 233 CAE, héritiers des centres d'orientation (COAI) et des instituts spécialisés de l'éducation surveillée (ISES) exerçant une ou plusieurs fonctions : hébergement collectif (64), hébergement individualisé (127), insertion (77), accueil-orientation (48), milieu ouvert (194).

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*Pour remédier aux dysfonctionnements de l'administration territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse, il apparaît nécessaire :*

*- de réévaluer entièrement l'articulation territoriale des niveaux régional et départemental, pour supprimer les échelons n'atteignant pas une taille significative ;*

*- de clarifier formellement la répartition des compétences entre les échelons régionaux et départementaux, notamment en matière d'habilitation du secteur associatif et de fixation de prix de journée ;*

*- de répartir les effectifs conformément aux besoins locaux, en définissant une méthode d'affectation des emplois ;*

*- compte tenu de l'émiettement excessif des établissements publics, de rédéfinir leur mise en réseau, préciser leurs missions et leur statut juridique, et tendre vers un certain rapprochement géographique des structures pour limiter leur dispersion.*

---

## **C – Le dispositif de formation**

### **1 – L'organisation**

C'est en 1951 qu'a été créé le centre de formation et d'études de Vaucresson, dont la vocation était d'assurer la formation de la première promotion d'éducateurs (1953). Transformé en école nationale de formation des personnels de l'éducation surveillée de Savigny-sur-Orge, par scission avec le centre de recherches et d'études de l'éducation surveillée qui reste implanté à Vaucresson, il a été progressivement doté d'antennes régionales à partir de 1977.

Dans un contexte de réformes statutaires affectant le personnel de la PJJ et d'un renforcement des recrutements, l'arrêté du 11 mars 1992 a créé le centre national de formation et d'études de Vaucresson (CNFE), qui rassemble ainsi en un même lieu les missions de formation initiale, continue et de recherche.



L'existence et le fonctionnement du CNFE reposent sur un dispositif juridiquement fragile, l'arrêté du 11 mars 1992, qui, bien que de niveau juridique inférieur, modifie le décret du 14 janvier 1998 sur les missions, attributions et organisation des services extérieurs de la PJJ. Service déconcentré du ministère de la justice placé sous l'autorité d'un directeur général, le CNFE comprend un «pôle national» à Vaucresson et des «pôles déconcentrés» régionaux ou interrégionaux, dont ni le nombre, ni la localisation ne sont indiqués dans l'arrêté de 1992 ou dans un texte réglementaire ultérieur.

La question du statut et de la localisation du CNFE tarde à être tranchée, ce qui pèse sur sa gestion : simple «service administratif», le CNFE agit, en réalité, de façon très autonome au sein de la PJJ, sans disposer pour autant de la personnalité morale ni d'un budget propre. Sa transformation éventuelle en établissement public, à l'image des autres grandes écoles d'application du ministère de la justice (ENM, ENAP), souvent évoquée, n'a jamais été poussée à son terme. L'organisation budgétaire est, de ce fait, peu satisfaisante : le directeur du CNFE n'est pas ordonnateur secondaire délégué des crédits de fonctionnement de l'établissement, ce qui entraîne des délais de réaction peu compatibles avec le fonctionnement d'une école d'application de l'Etat réalisant chaque année plus de 4,5 M€ de dépenses.

Des ambiguïtés persistantes caractérisent les relations du CNFE et de l'administration centrale : cette dernière n'exerce pas de tutelle sur l'établissement, comme elle le ferait si le CNFE était un établissement public ; elle n'en assure pas, pour autant, la direction, en raison de la grande faiblesse des moyens humains du bureau de l'administration centrale responsable de la politique de recherche et de formation.

Les relations du CNFE avec les services déconcentrés ne sont pas plus claires. Il existait, en 2000, 11 antennes régionales (sept centres régionaux de formation - CRF - et quatre centres interrégionaux -CIRF-). Après avoir envisagé la solution consistant à créer cinq ou six antennes, la PJJ a finalement choisi de maintenir neuf «pôles» interrégionaux. Cette simplification n'est qu'apparente puisque les deux CRF de Rouen et Dijon n'ont pas été supprimés mais simplement rattachés à un autre CIRF. L'organisation actuelle du dispositif de formation a ainsi pour inconvénient de maintenir un réseau des services de formation distinct de celui des directions régionales, ce qui entraîne des coûts supplémentaires liés à l'absence de mutualisation des moyens de fonctionnement.

## 2 – Les missions

L'essentiel de l'activité de l'appareil de formation de la PJJ est dédié à la formation initiale avec 80 % des journées de formation en 2000, contre 72 % en 1996. L'augmentation du nombre d'éducateurs à partir de 1998 s'est traduite par un accroissement rapide de la charge du CNFE, qui est passée de 55 000 jours/formation en 1996 à près de 120 000 en 2000.

La formation continue, qui n'a qu'une part résiduelle, repose sur un catalogue de stages élaboré tant au CNFE que dans chaque CRF. L'articulation entre la politique de formation continue définie au niveau central et au niveau déconcentré pourrait être largement améliorée : par exemple, on s'explique mal que des stages similaires soient organisés au cours d'une même année, à la fois à Vaucresson et dans les centres régionaux.

On peut également regretter que le CNFE n'ait pas mis en place de partenariats avec des écoles (ENM, par exemple), des organismes ou des établissements de formation relevant d'autres ministères (jeunesse et sports, éducation nationale...) qui auraient permis d'obtenir des économies de moyens. Un certain cloisonnement est entretenu, de ce fait, non seulement avec les divers services de l'Etat directement concernés par les politiques de la sécurité intérieure ou de la jeunesse, mais aussi avec les autres directions du ministère de la justice.

Par ailleurs, aucune formation n'est assurée dans le secteur de la gestion au profit des personnels administratifs, éducatifs ou de direction. Cette lacune est d'autant plus regrettable que l'accroissement des moyens et des responsabilités de la PJJ rend urgente, dans ce domaine, une réorientation en profondeur de sa politique de formation.

## 3 – La gestion

Dans le cadre des formations qu'il dispense, le CNFE, sans disposer d'aucun accord écrit des directeurs successifs de la PJJ, réserve aux stagiaires qu'il accueille un régime particulièrement favorable en matière de restauration et d'hébergement. Le coût de ces services se révèle très élevé : si l'on prend en compte les charges directes (dépenses alimentaires, rémunération de tous les personnels), et les coûts indirects, ventilés au prorata des surfaces occupées, on aboutissait en 1999 à des charges de 0,59 M€ par an environ, le prix de revient moyen d'un repas atteignant 27,59 €.

En assurant l'hébergement et la restauration de certains stagiaires, la PJJ méconnaît par ailleurs l'article 5 du décret du 28 mai 1990, qui dispose que les administrations ne sont autorisées à traiter directement avec les compagnies de transport, les établissements hôteliers et de restauration ainsi qu'avec les agences de voyages, pour l'organisation des transports et de l'accueil de leurs agents, que lorsqu'il n'en résulte pas de dépenses supplémentaires. Or, pour les stagiaires en formation initiale logés à Marly le Roi, la différence entre la somme versée par le CNFE, qui fournit les prestations d'hébergement, et le montant des indemnités qui auraient été versées aux stagiaires en l'absence de toute prise en charge atteint près de 0,46 M€ par an.

## **II – Les moyens**

### **A – Un constat : l'augmentation sans précédent des crédits et des emplois**

#### **1 – Les crédits**

Après avoir longtemps souffert de l'insuffisance de ses dotations budgétaires, parfois aggravée par des régulations en cours d'exercice, la PJJ a bénéficié d'un rattrapage significatif depuis 1996.

Les crédits du chapitre 34-34 destinés au fonctionnement des services de la PJJ (hors dépenses de personnel) ont progressé de 48 % entre 1996 et 2001, en passant de 40,19 à 59,65 M€. Parallèlement, l'augmentation de la dotation du chapitre 37-33, qui constitue la source de financement habituelle des établissements et services du secteur privé, a été de 28,85 % en francs courants entre 1996 et 2000. Ces crédits font d'ailleurs l'objet d'un taux de consommation élevé, même si on a pu observer entre 1996 et 1998 une hausse des reports liée à la suppression de la période complémentaire.

Pour leur part, les crédits d'investissement du chapitre 57-60, longtemps insuffisants, sont passés en 2000 de 12,2 à 15,24 M€, soit une hausse de 25 %, pour permettre la création de 50 centres de placement immédiat et de 100 centres d'éducation renforcée. Si on examine les dotations finales, on observe que celle de 2000 est en progression de 69 % par rapport à celle de 1996. Le phénomène n'a cessé de s'accroître : la

ressource globale, évaluée à 25,31 M € en 2001, a augmenté de 44 % par rapport à la dotation finale de 2000 (17,53 M €).

Les crédits d'intervention du chapitre 46-01 (hors fonds social européen), qui bénéficient à l'ensemble des partenaires associatifs de la PJJ, sont destinés au financement d'actions spécifiques pour les jeunes. Entre 1996 et 2000, ils ont progressé de 90 %, mais ils restent toutefois marginaux en valeur absolue (3,05 M€ en 2000).

Enfin, les crédits du fonds social européen, rattachés par voie de fonds de concours au chapitre 46-01, permettent aux dispositifs d'insertion de la PJJ de bénéficier de moyens supplémentaires. Eux aussi sont en hausse sensible : le programme 1990-1993 prévoyait un cofinancement par le FSE à hauteur de 14,59 M€ ; le programme 1994-1999 s'est élevé à 36,59 M€.

## **2 – Les emplois**

Au cours de la seconde moitié des années 1980, ils avaient sensiblement diminué (- 4 % entre 1985 et 1990, dont - 11 % pour les seuls personnels éducatifs).

La période récente – 1997-2002 – se caractérise en revanche par une nette augmentation des emplois budgétaires de titulaires : + 1 290 emplois pour atteindre un total de 7 432. Cette progression est sensiblement supérieure à celle de l'ensemble des emplois du ministère de la justice au cours de la même période. Le nombre de recrutements entre 1998 et 2002, qui voit les effectifs augmenter de 21 %, est exceptionnel dans l'histoire de la PJJ. Les principaux bénéficiaires de ces créations d'emplois sont les personnels éducatifs (+ 20,7 %), de formation professionnelle et technique (+ 13,9 %), et administratifs (+ 13,6 %).

## **B – Un contrôle de gestion défaillant**

### **1 – L'organisation comptable**

Une instruction du 21 décembre 1994 a fait appliquer par les services de la PJJ la réglementation du droit commun de la comptabilité publique en l'obligeant, notamment, à développer son réseau de régisseurs d'avances et de recettes qu'elle avait commencé à mettre en place à la fin de l'année 1993. Pourtant, malgré l'existence d'un logiciel (COBRA) permettant le traitement informatique de l'ensemble du

nouveau dispositif comptable, le recours aux régies se révèle délicat et complique le suivi des opérations.

Au surplus, la comptabilité des engagements de la PJJ manque de fiabilité : les états tenus sur COBRA font l'objet de nombreuses corrections et d'erreurs d'imputation. La comptabilité des engagements juridiques n'est pas toujours enregistrée par les services gestionnaires, ce qui explique l'existence d'impayés en 1999 (1,05 M€ pour 0,88 M€ de crédits sans emploi). Cette différence entre le montant des impayés et celui des crédits sans emploi indique qu'une partie des impayés correspond à des engagements juridiques dépassant l'enveloppe budgétaire déléguée. L'Ile-de-France se caractérise ainsi en 1999 par la persistance d'engagements juridiques excédant les crédits disponibles, pour un total de 117 356,47 €. D'autres régions (Picardie, Normandie) connaissent également des dépassements, quoique d'ampleur plus limitée.

## **2 – Les dépenses en faveur des jeunes**

Les conditions dans lesquelles des rémunérations (argent de poche, aides, secours et gratifications) peuvent être versées aux jeunes de la PJJ reposent sur des textes imprécis et d'une valeur juridique incertaine : un arrêté non publié du 9 mai 1990 fixe le montant "des gratifications mensuelles, à titre d'argent de poche", susceptible d'être alloué aux jeunes de la PJJ placés en structure d'hébergement. Les sommes versées peuvent atteindre 19,82 €, 26,68 € ou 33,54 € par mois selon l'âge de l'intéressé. Par ailleurs, une circulaire d'application de l'instruction 94-121 du 21 décembre 1994 indique que "les gratifications sont réservées aux jeunes dépendant du secteur public de la PJJ" et, dans le même temps, que "cette disposition n'exclut pas la possibilité d'un versement complémentaire, à titre d'argent de poche" dans le cadre du milieu ouvert. Aucun plafond n'est fixé pour ces versements, qualifiés "d'aide et secours", si ce n'est que ces derniers doivent rester "exceptionnels". Des prestations en nature (vêtements, loisirs, nourriture ...), payées directement par la PJJ, s'y ajoutent, sans que leur montant ou leur articulation avec l'argent de poche et les secours soient précisés.

S'agissant des autres dépenses en faveur des jeunes, la direction de la PJJ n'a pas arrêté le cadre juridique de celles relevant de l'action éducative. Le risque de confusion peut donc exister entre l'exécution d'une décision de justice et l'action sociale en faveur des mineurs, qui relèverait, le cas échéant, d'autres services de l'Etat ou de la sécurité sociale. Si la prise en charge par la PJJ de dépenses purement alimentaires et d'entretien paraît aisément compréhensible, les dépenses de transport, de loisirs, de vacances, de télécommunication n'ont pas fait l'objet d'un

encadrement clair. Le système en vigueur laisse une place centrale aux éducateurs pour décider des dépenses en faveur des mineurs.

### **3 – La mise en place d'un contrôle de gestion**

Pendant de nombreuses années, la PJJ ne s'est pas préoccupée d'organiser un contrôle de gestion interne efficace : au demeurant, la formation initiale de ses dirigeants (les directeurs de la PJJ en fonction sont à 90 % d'anciens éducateurs) ne prédispose pas ces derniers, à de rares exceptions près, à l'exercice de cette mission ; les personnels administratifs de catégorie A et B sont peu nombreux (deux administrateurs civils en administration centrale, 118 emplois budgétaires d'attachés en 2001) ; le discours éducatif s'est, pendant longtemps, mal accommodé de la notion de contrôle de gestion, dont l'enjeu et les finalités ne sont, en outre, pas clairement perçus ; l'administration centrale de la PJJ, absorbée par des tâches de gestion en raison du retard pris par la déconcentration, n'a pas accordé de priorité aux missions d'évaluation, de contrôle et d'animation qui doivent être les siennes.

Au surplus, la PJJ ne dispose pas d'outil de comptabilité analytique lui fournissant une approche du coût complet de ses établissements. La nomenclature budgétaire ne permet pas non plus de comparaison significative entre les coûts du secteur public et ceux du secteur privé. Le chapitre 34-34 sur lequel s'imputent les dépenses du secteur public se limite aux seules dépenses de fonctionnement hors personnel et hors amortissement. La Cour a calculé, en procédant à une approche agrégée des coûts du secteur public, que le budget du ministère de la justice avait supporté pour l'année 1999 davantage de charges pour ce secteur que pour le secteur habilité (230,05 M€<sup>8</sup> contre 190,56 M€) alors que le premier avait pris en charge seulement 26,9 % des mesures exécutées par les deux secteurs de la PJJ ; cette proportion ne rend toutefois pas compte de la lourdeur respective des prises en charge, vraisemblablement supérieures dans le secteur public.

---

8) Compte non tenu des dépenses de l'administration centrale.

**Estimation des dépenses de l'Etat dans les secteurs  
public et privé en 1999**

Rémunérations principales	149,37 M€
+ Rémunérations accessoires	23,54 M€
+ Crédits de vacances	4,21 M€
+ Charges sociales	10,47 M€
+ Dépenses de fonctionnement	42,41 M€
= Total dép. secteur public	230,00 M€
Total dép. secteur privé	190,53 M€

Enfin, soucieuse de porter remède aux lacunes citées plus haut, la PJJ a mis en place en 2002 une application appelée MICADO qui vise à croiser des indicateurs d'activité (GAME) et de coûts (COBRA). Aussi prometteur soit-il, le succès de ce projet demeure soumis à deux aléas : il est tout d'abord dépendant de la fiabilité des données communiquées par les établissements. Il suppose en outre, au-delà de l'outil informatique, la structuration d'un véritable contrôle de gestion hiérarchiquement indépendant et distinct de la gestion des crédits budgétaires proprement dite, une véritable sensibilisation des gestionnaires à cette démarche, ainsi que des mécanismes de sanction et de valorisation appropriés. La direction de la PJJ a fait part à la Cour de son intention de créer une cellule de contrôle de gestion en administration centrale et de constituer un réseau de contrôleurs de gestion en services déconcentrés.

**C – La gestion des personnels : des rigidités  
persistantes**

Quelque trois années après avoir effectué un contrôle spécifique sur les dépenses de personnel de la PJJ, la Cour n'a pu que constater, à l'occasion de sa dernière enquête, la persistance dans ce domaine de nombreuses anomalies de gestion.

**1 – La multiplicité des statuts**

Les personnels de la PJJ se répartissent en 21 corps (auxquels s'ajoutent des statuts d'emploi pour certains agents de direction) aux effectifs souvent modestes.

Ils sont traditionnellement regroupés en différentes catégories selon la nature de leurs fonctions, cette répartition trouvant son origine dans un décret du 10 avril 1945 fixant le statut des personnels des services extérieurs de l'éducation surveillée.

L'évolution des corps de la PJJ à partir de 1990 s'est caractérisée par un rapprochement de la structure de ceux dont le niveau était comparable et une normalisation par rapport au reste de la fonction publique. Pourtant, l'émiettement des corps reste la caractéristique des personnels de la PJJ et constitue un frein puissant à la modernisation de leur gestion. Trois exemples en fournissent l'illustration.

Le corps des éducateurs, majoritaire en nombre (3 000 emplois en effectif budgétaire 2002), était doté depuis 1956 d'un statut organisant une carrière fermée comportant cinq grades (d'éducateur à directeur de 1<sup>ère</sup> classe). A la fin des années 1980, ce statut était devenu très largement obsolète en raison de la transformation profonde du métier d'éducateur et de l'évolution d'ensemble de la fonction publique. Aussi, en 1992, trois corps furent-ils créés : celui des éducateurs, celui des chefs de service et celui des directeurs. Les principales innovations du nouveau statut concernaient le relèvement du niveau de recrutement externe, l'ouverture du concours interne à l'ensemble des fonctionnaires et agents des trois fonctions publiques et la suppression de la notation chiffrée.

Le relèvement du niveau de recrutement des éducateurs désormais effectué à BAC + 2 n'en soulève pas moins deux questions contradictoires. Il est perçu par une large partie du corps comme une source de rigidité qui s'oppose au recrutement de personnels motivés mais de niveau scolaire ou universitaire moins élevé, en favorisant celui d'agents dont la formation est souvent éloignée de la réponse aux besoins des jeunes prix en charge. Cet argument est d'ailleurs fréquemment avancé pour expliquer en partie la crise actuelle de l'hébergement en foyer ; cette difficulté est encore aggravée en région parisienne par la politique d'affectation des jeunes éducateurs issus de concours externes dont le premier poste est situé dans des établissements «sensibles». Par ailleurs, l'élévation du niveau de recrutement n'a pas pour autant permis au corps des éducateurs d'être classé en catégorie A de la fonction publique, ce qui suscite à la fois amertume et incompréhension chez les intéressés, compte tenu du niveau effectif de leurs études, qui est fréquemment assez élevé.

Le corps des chefs de services éducatifs (CSE) est composé de personnels exerçant des missions comparables à celles confiées aux éducateurs mais pouvant être, en outre, chargés de fonctions d'animation sous l'autorité des directeurs d'établissement. Ils sont recrutés par concours interne réservé aux éducateurs justifiant d'au moins 10 années



de services publics dont 8 effectifs comme éducateurs de la PJJ, ou au choix, dans la limite de 1/5 parmi les éducateurs de 1<sup>ère</sup> classe de la PJJ.

Dans le cadre de l'ancien statut, l'accès au grade du chef de services éducatifs était le plus souvent lié à l'exercice de fonctions d'encadrement. A partir de 1992, le nouveau corps de CSE étant principalement conçu comme un corps de débouché, cette condition fonctionnelle n'existe plus. Un éducateur peut dorénavant accéder au grade de CSE dans le cadre du déroulement normal de sa carrière, sans quitter le poste qu'il occupait antérieurement. Cette évolution a provoqué des difficultés dans la gestion des structures mixtes (c'est-à-dire comprenant à la fois une unité d'hébergement et une unité de milieu ouvert) dans la mesure où il était habituel de placer un CSE à la tête de la deuxième unité, la première étant dirigée par le directeur de la structure. Comme les deux unités sont souvent éloignées l'une de l'autre, les directeurs de structure tendent de plus en plus à s'installer sur le lieu de l'unité de milieu ouvert, ce qui conduit à un encadrement insuffisant des équipes dans les foyers.

Le corps des directeurs, créé six mois après les deux précédents par un décret du 9 mars 1992, a été constitué, jusqu'en 1994, par appel de candidatures auprès des éducateurs et des chefs de services éducatifs. Les trois premiers concours, organisés en 1994 et 1995, réservant 80 % des postes au recrutement interne, ont permis pour l'essentiel de recruter des éducateurs qui ne remplissaient pas les conditions leur permettant d'intégrer directement le corps. C'est seulement à compter de 1996 qu'ont été organisés les premiers recrutements répartissant les postes à pourvoir par moitié entre les concours interne et externe.

La conséquence de cette situation est que le corps des directeurs de la PJJ est actuellement composé, à hauteur d'environ 90 % de ses effectifs, d'anciens éducateurs. Cette ouverture très lente du corps n'est pas nécessairement une mauvaise chose, dans la mesure où les directeurs d'établissements sont d'abord chargés de l'harmonisation d'une équipe pédagogique. Les recrutements par la voie externe conduisent en effet à confier à de jeunes lauréats la gestion de problèmes psychologiques difficiles résultant des contraintes du travail en foyer. Cette situation n'est acceptable que si ces nouveaux directeurs, peu expérimentés, sont placés à la tête de structures qui ne soient pas les plus délicates à gérer ; or, une telle solution est subordonnée à une réforme des procédures d'affectation, permettant de canaliser le double mouvement de « fuite » des personnels des foyers vers le milieu ouvert, et de la région parisienne vers la province ; cette réforme n'étant jamais intervenue, les jeunes directeurs (et, le plus souvent, les jeunes directrices) ont dû être nommés à la tête de foyers accueillant les jeunes les plus difficiles.

## 2 – Les rigidités dans la gestion des personnels

### *a) Les affectations*

Jusqu'en 2000, l'administration centrale de la PJJ était dans l'incapacité de localiser précisément ses fonctionnaires et de les répartir par grandes missions : la seule information dont elle disposait était la ventilation des personnels par département ; les affectations effectives par établissement et par fonctions lui étaient, en revanche, inconnues.

Cette difficulté, commune il est vrai à l'ensemble des directions du ministère de la justice, devait être, au moins en partie, résolue par le lancement en 1998 du projet GEREHMI, conçu comme un outil de gestion des ressources humaines fiable et adapté aux spécificités du ministère et susceptible d'utiliser un langage commun pour la comptabilisation des effectifs. Dans l'attente de la généralisation de l'application GEREHMI, toutefois, la direction de la PJJ s'est efforcée de mettre en place, en 2002, un outil simplifié de gestion des effectifs permettant de connaître, en temps réel, la situation des personnels par corps, par service et par fonction.

Pour autant, la gestion des ressources humaines à la PJJ reste contrainte, notamment en ce qui concerne le système des affectations, qui continue d'être géré par défaut et repose essentiellement sur le solde des postes laissés vacants à l'occasion des mouvements annuels de mobilité. L'un des inconvénients de cette procédure a déjà été souligné, à propos de l'affectation des directeurs de structures nouvellement recrutés. Il en existe d'autres.

C'est ainsi notamment que les incidents de toute nature liés aux absences temporaires de personnel (fermetures de foyers, violences etc...) illustrent les problèmes qu'entraîne pour la PJJ l'insuffisante mobilité de ses agents. Ceux-ci n'étant pas affectés à une direction départementale ni même à un établissement, mais à un service précisément mentionné dans leur arrêté d'affectation, les redéploiements sont difficiles. Ce système particulier d'affectation, auquel les représentants du personnel sont très attachés, interdit à un directeur départemental de combler provisoirement une absence dans un établissement par prélèvement d'un agent dans un autre –sauf accord exprès de l'intéressé qui est d'autant plus difficile à obtenir que les structures de la PJJ peuvent être fort éloignées les unes des autres.

La PJJ s'est bien efforcée de remédier à ces difficultés en élaborant une carte des emplois d'éducateurs. Sa démarche visait à mieux répartir les moyens et reposait sur un ensemble de critères : contexte

démographique, urbain, social, retard scolaire, équipements publics et associatifs existants, taux de délinquance des mineurs. Une évaluation réalisée à la fin de l'année 2001, après deux années d'expérimentation, a montré les limites de l'exercice, car la carte en question exige d'être réactualisée en permanence.

D'autres pistes sont actuellement explorées par la PJJ. La première consiste à réformer le système d'affectation de ses personnels et à s'orienter vers une affectation départementale afin de pallier plus rapidement les vacances de postes, mais elle risque de se heurter aux réticences des syndicats attachés à la méthode traditionnelle. La seconde aurait pour finalité d'étendre la procédure de gestion des « postes à profil », c'est dire ceux dont les caractéristiques sont définies de manière précise dans une fiche technique détaillée. Celle-ci existe déjà pour les emplois en centres d'éducation renforcée, qui répondent à une logique de projet et font appel exclusivement au volontariat. Elle a été étendue aux corps de direction –directeur départemental relevant ou non d'un statut d'emploi, adjoint au directeur régional ou au directeur départemental, directeur en service déconcentré, chef de service éducatif fonctionnel. Il est naturellement trop tôt pour se prononcer sur les chances de réussite de ces solutions, mais, en tout état de cause, il n'est plus possible d'éluder la remise en cause à brève échéance du système actuel.

#### *b) La durée du travail*

Une autre source de difficulté dans la gestion des personnels est liée au temps de travail de ces derniers et aux statistiques relatives à l'absentéisme qui ne font pas l'objet de remontées d'informations régulières auprès de l'administration centrale. En l'absence de contrôle, l'organisation du travail, qui est décidée localement, donne lieu à des situations très diverses d'un service à l'autre.

Avant la mise en place de la législation sur la réduction du temps de travail, les personnels de la PJJ accomplissaient un temps de travail théorique, c'est-à-dire hors absentéisme pour raison de santé ou autres, inférieur de 12 % à celui du droit commun en raison de 24 jours ouvrés de congés supplémentaires qui leur étaient accordés. Cette pratique,

dépourvue de toute base réglementaire, faisait perdre à la PJJ environ 475 agents en équivalent temps plein<sup>9</sup>.

---

### **RECOMMANDATIONS**

---

*Pour faire face aux problèmes rencontrés pour adapter l'action de la protection judiciaire de la jeunesse à l'évolution rapide et constante du contexte de son intervention, il apparaît souhaitable d'éliminer les facteurs de rigidité en :*

*- limitant l'émiettement des fonctionnaires de cette administration en de multiples corps, dont la différence de vocation n'est pas justifiée dans tous les cas et qu'il convient de regrouper ;*

*- incitant les agents à la mobilité notamment par des affectations géographiques étendues au niveau départemental ;*

*- rediscutant l'organisation du temps de travail pour aboutir à une situation plus régulière et mieux adaptée aux besoins.*

---

## **D – L'immobilier : un secteur mal maîtrisé**

### **1 – Les insuffisances dans l'organisation de la gestion immobilière**

#### *a) La faiblesse des moyens humains*

La direction de la PJJ ne s'est pas dotée des ressources humaines nécessaires pour mener à bien sa politique immobilière, à quelque échelon que ce soit.

Au sein de la sous-direction des affaires administratives et financières, la section des équipements, dont les compétences sont très

---

9) La mise en place de l'ARTT a donné lieu à la publication d'une instruction du 15 février 2002 prévoyant l'unification des cycles de travail hors congés sur l'ensemble du territoire selon les services : 36 h 30 dans les centres d'hébergement, 37 h 10 en milieu ouvert et 38 h 40 dans les services administratifs et les centres de formation.

vastes<sup>10</sup>, est composée de seulement six agents : deux attachés, un professeur technique (spécialité horticulture), un agent contractuel, un adjoint et un agent administratif. Quelle que soit leur bonne volonté, ces personnels n'ont pas nécessairement la compétence technique requise pour assurer un rôle d'impulsion et de coordination des services déconcentrés.

L'insuffisance de moyens humains dans ce secteur peut être également observée à tous les niveaux de l'administration déconcentrée. C'est ainsi que la région Ile-de-France, consommatrice d'environ 20 % des crédits du titre V et dont les locaux représentent 24 % des surfaces totales allouées à la PJJ, disposait, jusqu'au troisième trimestre de l'année 2000, de deux directeurs chargés des problèmes d'investissement : il s'agissait de deux anciens éducateurs n'ayant aucune compétence particulière en la matière et auxquels n'avait été dispensée aucune formation spécifique, et qui assuraient, par ailleurs, des tâches de secrétariat pour le premier, et de contrôle du secteur associatif à tiers temps pour le second. Ce n'est qu'en octobre 2000 que cette équipe a été complétée par un technicien ayant des compétences en ingénierie.

A la direction régionale de Rhône-Alpes-Auvergne, un agent administratif était, au moment du contrôle de la Cour, seul en charge - après plusieurs mois de vacance du poste - de la gestion patrimoniale d'un ensemble de près de 70 structures, représentant un total de 23 000 m<sup>2</sup>.

Sans qu'il soit besoin de multiplier les exemples, la Cour a relevé que seuls les gros départements, c'est-à-dire ceux de la région parisienne ainsi que les départements chef-lieux de région, disposaient d'un agent ou d'un professeur technique affecté à la gestion immobilière. Les autres ne disposaient d'aucun moyen dans ce domaine.

#### *b) L'insuffisante connaissance du patrimoine*

L'administration centrale de la PJJ n'a qu'une connaissance approximative de son parc immobilier.

---

10) Elle est chargée en particulier de la gestion du patrimoine immobilier, du suivi du plan pluriannuel pour la justice, des remises de biens aux domaines, de la réglementation des programmations annuelles, du contrôle comptable des autorisations de programme et des crédits de paiement, de l'accompagnement de la déconcentration des opérations d'équipement et de la validation des programmes techniques et fonctionnels.

Le recensement du parc immobilier de la PJJ est intervenu tardivement : aucun document de synthèse n'existait avant 1998. Entrepris à partir de cette date, il s'est fondé sur les arrêtés départementaux de 1998 pour la province, de 1999 pour l'Ile-de-France, et d'un récapitulatif du parc locatif au 30 juin 2000. Autrement dit, l'administration ne disposait d'aucune connaissance précise de l'état de son patrimoine immobilier sous ses divers aspects - juridique, technique ou financier - avant la fin des années 1990, ce qui handicapait la fonction de synthèse et de pilotage global de la politique immobilière.

Au demeurant, le recensement de 1998 était lacunaire, dans la mesure où il concernait à peu près exclusivement les bâtiments dont l'Etat était propriétaire. Seuls étaient répertoriés quelques CAE ou FAE ou directions départementales en location. Les surfaces des studios ou des appartements utilisés pour l'hébergement individualisé des jeunes et celles des logements de fonction pris à bail ne figuraient pas dans l'inventaire. Pourtant, un document intitulé « Analyse de la dépense immobilière » et élaboré en juin 1999 précisait que la PJJ disposait à cette date de 118 hébergements individualisés, correspondant à des locations et intéressant 148 jeunes. Ces lacunes ont été partiellement comblées en 2000, la mise à jour de l'inventaire comportant désormais l'intégration des locations.

### *c) La répartition peu rationnelle des crédits*

La répartition des crédits d'équipement entre les différentes directions régionales a été affectée par la mauvaise connaissance du patrimoine immobilier.

Cette répartition s'effectue à partir de deux critères généraux : les schémas départementaux fixant les objectifs d'implantation des établissements, d'une part, et, d'autre part, l'importance relative des directions régionales et la localisation des 26 départements jugés prioritaires, auxquels s'ajoutent trois critères spécifiques : la mise en œuvre des projets départementaux d'accueil de jour décidés par les conseils de sécurité intérieure, la création de places d'hébergement collectif et les questions de sécurité concernant le parc existant.

Ces différents critères sont inégalement respectés lors de la programmation des investissements.

Tout d'abord, l'élaboration des schémas départementaux prévus par la loi du 6 janvier 1986, complétée par une circulaire du 22 juin 1990, n'est pas achevée. En août 2000, on comptait seulement 24 schémas conjoints, Etat/département arrêtés et signés. Si l'on prend en compte les

schémas en attente de signature, ceux en cours de rédaction ou simplement en projet, ce sont 39 départements qui en étaient encore dépourvus. Fait plus grave, 13 départements dont huit dits prioritaires n'étaient dotés, à la même époque, ni d'un schéma propre à la PJJ ni d'un schéma d'aide sociale à l'enfance. Au 1<sup>er</sup> mars 2002, la situation ne s'était que modestement améliorée, avec 40 schémas conjoints signés et 29 en projet.

Par ailleurs le deuxième critère général de répartitions des crédits d'investissement est peu observé. Ainsi la part des programmes régionaux dans les 26 départements prioritaires est-elle passée de 60 % de la programmation en 1999 à 51 % en 2000.

Le contenu des contrats de plan Etat-région risque d'accentuer ces inégalités dans les années à venir. Le total des crédits prévus pour la période 2000-2006 s'élève, pour le ministère de la justice, à 48,56 M€ dont 30,33 M€ au titre de la protection judiciaire de la jeunesse (62,46 %). Dans ce cadre, la région Ile-de-France s'est engagée à participer à un programme substantiel de création « d'espaces d'insertion et de socialisation ». La direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse et le conseil régional vont créer en effet conjointement 18 centres d'insertion scolaire et professionnelle et 8 espaces pour la socialisation répartis sur les huit départements de la région.

Si la direction de la protection judiciaire de la jeunesse se félicite de l'apport important que constitue le financement régional, notamment en Ile-de-France, la question reste posée du déséquilibre qui va apparaître entre la région parisienne et le reste de la métropole, dans la mesure où, à moyens constants, la région Ile-de-France absorbe à elle seule 38,73 % des crédits globaux contractualisables sur l'ensemble de la période. Les moyens étant par ailleurs principalement alloués aux espaces d'insertion et de socialisation, les autres programmes risquent d'être retardés d'autant.

#### *d) La consommation partielle des crédits*

La PJJ éprouve des difficultés pour consommer les crédits qui lui sont consentis. Depuis 1996, l'ouverture des autorisations de programmes reste à un niveau relativement élevé, même en tenant compte des reports dont le montant tend d'ailleurs à augmenter (3,41 M€ en 2000 contre 1 M€ en 1996), ce qui traduit les problèmes rencontrés par l'administration centrale pour engager son programme d'investissements selon le calendrier imparti par les conseils de sécurité intérieure de 1998 et 1999.

Les services déconcentrés connaissent les mêmes difficultés que l'administration centrale pour employer les dotations qui leur sont déléguées par cette dernière : la consommation des crédits de paiement est, en moyenne, à peine supérieure à 50 % des crédits ouverts. Pour ne prendre que l'exemple de la région Ile-de-France sur la période 1996-2000, on observe que la direction départementale de Paris consomme, certes, 76,25 % de ses crédits, mais qu'en revanche, celles de l'Essonne, des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis n'en utilisent que la moitié.

Ces insuffisances résultent d'une situation budgétaire inadaptée pour au moins trois raisons. D'abord, les directions régionales ne disposent pas d'une enveloppe globale pour faire face à leurs investissements, mais seulement d'autorisations de programme par projet validé par l'administration centrale, qui ne leur sont déléguées qu'au fur et à mesure de l'engagement des opérations, sans qu'il soit tenu compte de la période à laquelle cette délégation intervient. Lorsqu'elle a lieu en novembre, par exemple, la procédure aboutit de facto à interdire toute dépense au cours de la même année. C'est ainsi qu'en 1993, 1995 et 1998, respectivement 47 %, 22% et 64 % des autorisations de programme n'ont pu être utilisées dans l'année au cours de laquelle elles avaient été déléguées.

En deuxième lieu, les crédits de paiement mis en place auprès de l'ordonnateur secondaire (préfet) sur demande du conducteur d'opérations sont repris en comptabilité centrale s'ils ne sont pas consommés en fin de gestion, pour être ensuite à nouveau délégués au début de l'année suivante : un délai supplémentaire de plusieurs mois s'écoule ainsi avant que ces crédits puissent être effectivement utilisés.

Enfin, la clé de répartition des crédits de paiement attribués par la direction du budget à la direction de la PJJ est éloignée du rythme de la consommation effective ; elle est en effet de 50 % la première année, 30 % la deuxième et 20 % la troisième, alors qu'un échelonnement sur quatre ans serait sans doute plus réaliste.

#### *e) Les retards dans la conduite des opérations*

La conduite des opérations immobilières accuse souvent des retards, pour des raisons qui tiennent autant à la PJJ qu'à ses partenaires.

La PJJ éprouve fréquemment des difficultés pour réaliser des acquisitions. Cette situation peut résulter d'une décision politique non préparée imposant un calendrier volontariste (par exemple, l'ouverture de 50 CPI imposée par le conseil de sécurité intérieure) ; elle s'explique également par les difficultés inhérentes aux publics pris en charge par la



PJJ et par la perception, souvent négative au sein de la population ou des élus locaux, de nouvelles implantations pour jeunes délinquants. C'est ainsi qu'à Metz, l'acquisition d'un foyer pour laquelle une autorisation de programme avait été prévue en 1995 n'a pu intervenir qu'en 1999 : deux tentatives d'achat avaient préalablement échoué en raison de l'opposition de la municipalité et des riverains. A Dijon, l'acquisition d'un terrain constructible pour l'implantation d'un FAE, projetée en 1995, n'a pu être réalisée qu'en 1998.

Les retards constatés sont parfois la conséquence d'appels d'offres infructueux. Par exemple, une autorisation de programme de 0,23 M€ devait permettre des travaux de réfection des façades de trois ateliers et des locaux d'hébergement du CAE de Saint Genis les Ollières (Rhône) et des crédits de paiement correspondants avaient été délégués en 1999 à hauteur de 0,17 M€. L'antenne régionale de l'équipement ayant décidé que les travaux envisagés ne débuteraient pas avant mars 2000 en raison du caractère infructueux de l'appel d'offres afférent à certains lots, les crédits en cause ont été réaffectés à l'administration centrale.

Enfin, l'absence fréquente de conducteur d'opérations a pour conséquence des retards notables et l'impossibilité d'affecter les crédits disponibles. La région Ile de France souffre particulièrement de cette situation : les locaux de la rue Froment, à Paris, destinés au relogement de la direction départementale et de la direction régionale de la PJJ ont été acquis, en 1999, pour 2,39 M€ ; des délégations d'autorisations de programme ont été consenties à hauteur de 0,82 M€ afin de réaliser des travaux et d'acheter du mobilier ; or, la direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement de la préfecture de Paris ne pouvant prendre en charge la conduite de l'opération et la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) s'étant montrée hostile à un recours à la direction de l'architecture de la mairie de Paris, aucune ouverture de crédits n'était intervenue en 2000 ; la somme de 2,39 M€ était donc restée immobilisée pendant deux exercices au moment où est intervenu le contrôle de la Cour.

#### *f) L'absence de déconcentration des décisions*

Jusqu'à ce que soit amorcée, en 2000, la mise en place de conférences uniques de programmation, l'administration centrale examinait systématiquement tout projet nouveau, quel qu'en soit le montant. Cette centralisation excessive des décisions d'engagement des crédits des chapitres 57-60 et 34-34 ne lui permettait donc pas de se concentrer sur sa véritable mission, à savoir la définition des objectifs politiques. Au surplus, elle ne disposait pas d'éléments suffisants lui

permettant de faire des choix entre les différents projets proposés par les administrations déconcentrées.

Une circulaire du 13 janvier 1992, toujours en vigueur, rappelle que tout investissement nouveau doit s'inscrire dans le cadre d'un projet de service clairement établi et précise, par ailleurs, que la présentation des projets doit inclure un ordre de priorité déterminé à partir des urgences locales, mais aussi dans un cadre de programmation pluriannuelle régulièrement actualisé.

Ces recommandations sont restées lettre morte. Force est de constater, tout d'abord, que les projets présentés sont très insuffisamment motivés<sup>11</sup>. En outre, l'administration centrale ne dispose, pour effectuer ses choix, que des fiches de proposition présentées par les directions régionales. Les directeurs départementaux et les responsables de structures ne participant pas aux conférences budgétaires, l'échelon régional constitue ainsi un écran entre la base et le sommet et peut être tenté de conduire sa propre politique éloignée à la fois des urgences locales et des préoccupations nationales.

Le risque évoqué n'est pas théorique, comme le montre un exemple tiré de l'examen des propositions de programmation pluriannuelle 2000/2003 et 2001/2004 de la région Ile de France. La direction régionale ne retient que très rarement la priorité des projets présentés par les directions départementales sans en préciser nécessairement les raisons : c'est ainsi qu'au cours de la programmation 2000/2003, la direction départementale des Hauts-de-Seine n'a vu qu'un seul de ses projets retenu, et encore était-il classé en 10<sup>ème</sup> rang alors qu'elle l'avait présenté en premier ; aucune proposition de celle du Val de Marne n'a été sélectionnée ; un projet du Val d'Oise, classé au deuxième rang par la direction départementale, a été rétrogradé en 13<sup>ème</sup> position<sup>12</sup>.

---

11) Par exemple, la fiche de projet pour la création d'un centre de jour à Chelles (Seine-et-Marne), comporte les mentions suivantes :

- nature de l'activité exercée/ou envisagée : formation et insertion,  
- nature de l'opération envisagée : création d'un centre de formation et d'insertion, d'une douzaine de places ; par acquisitions de locaux existants. 300 m<sup>2</sup> de surface utile de plancher sur terrain d'environ 1 500 m<sup>2</sup>.

Coût d'objectif de l'opération hors mobilier : 0,37 M€. Coût mobilier : 0,09 M€.

12) Cette situation se retrouve dans la proposition de programmation 2001-2004. Le projet de la Seine-et-Marne, classé au deuxième rang, se retrouve non classé par la direction régionale, celui de rang trois se retrouve n° 29 ; le projet n° 1 de la direction départementale de la Seine-Saint-Denis se retrouve trente et unième et les suivants non classés. Le Val de Marne n'a toujours aucun projet retenu.

La direction régionale d'Ile de France ne respecte pas davantage certaines des priorités nationales. Alors que celles-ci étaient explicitement rappelées dans une note de la direction du 28 avril 2000 insistant sur la nécessité d'accorder une attention prioritaire aux sites qui devaient faire l'objet d'une remise aux normes, deux projets de travaux portant sur la sécurité des locaux avaient été retenus par la direction régionale sur les neuf proposés par les directions départementales pour la programmation 2000/2003. Pour la période 2001/2004, les projets de même nature ont été classés par la direction régionale au dernier rang des priorités. Ces exemples montrent que la déconcentration, si souhaitable qu'elle soit, doit être suivie et contrôlée.

## **2 – Les hésitations de la politique immobilière**

### *a) Des lenteurs dans l'abandon des structures inadaptées*

La direction de la PJJ a amplifié au cours des années 1990 la politique, qu'elle avait engagée quelque dix ans plutôt, de fermeture ou de redéploiement des grands internats professionnels d'éducation surveillée (IPES) devenus inadaptés, au profit de la création d'unités de petite taille insérées dans le milieu urbain. C'est ainsi qu'une quarantaine de sites (dont neuf IPES) ont été remis au service des domaines après avoir été fermés. Leur vente doit permettre à la PJJ de bénéficier, par la voie de la procédure du rétablissement de crédits, de ressources supplémentaires pour sa politique d'investissement. Or actuellement, une dizaine de sites, d'une valeur vénale de 4,11 M€, bien que remis aux domaines, attendent toujours de trouver un acquéreur.

Cette situation, qui n'est pas nécessairement imputable à la PJJ, est aggravée par la lenteur avec laquelle cette dernière décide de remettre aux domaines des locaux inadaptés à ses besoins. Plusieurs exemples en portent témoignage.

Acquise en 1964 par la direction de l'éducation surveillée, la propriété de la source du Rollin, située à la Chapelle Saint Mesmin (Loiret), a fait l'objet, en 1981, d'une inspection concluant à la nécessité de la rénover entièrement en raison du caractère vétuste et non fonctionnel de ses locaux. Une deuxième inspection, en 1991, aboutit aux mêmes conclusions, sans pour autant déboucher sur une décision. Il a fallu attendre une troisième inspection, en 1997, pour que la direction de la PJJ se décide à envisager le redéploiement des activités de la structure de la Chapelle Saint Mesmin.

Parallèlement, plusieurs sites acquis par la direction de la PJJ n'ont jamais été utilisés par ses services et ont été laissés à l'état d'abandon. Il en va ainsi d'un immeuble situé à Portet sur Garonne (Gironde), d'une valeur de 0,69 M€, qui est resté 19 ans inhabité, ou encore de celui de Sainte Anne de Baraban, à Lyon, acquis en 1994 pour 0,63 M€, et remis aux domaines en 1999 sans avoir jamais été utilisé, compte tenu de la prise en compte tardive du coût qu'aurait occasionné sa réhabilitation. On peut citer aussi le cas de l'immeuble situé chemin de la Cassine, à Chambéry, acquis en 1982 pour l'installation d'un centre d'orientation et d'actions éducatives (COAE), et qui est resté inoccupé depuis lors : le bâtiment est dans un état de délabrement total.

Un dernier exemple de cette politique dépourvue de rigueur peut être cité : celui du château de Saint-Maurice (Loir-et-Cher), qui, au début du siècle, était un foyer accueillant près de 200 jeunes ; son domaine est aujourd'hui démembré, mais les services de la PJJ ont conservé une petite partie de sa surface ainsi que quelques bâtiments permettant de recevoir une douzaine de jeunes en formation professionnelle ; aucun entretien n'a accompagné cette occupation et en dépit de leur qualité architecturale assez remarquable –ils remontent au 18<sup>ème</sup> siècle et même pour partie, au 16<sup>ème</sup> siècle – le château et ses annexes sont dans un état d'abandon complet depuis de nombreuses années.

#### *b) Des opérations de restructuration mal planifiées*

Dès 1980, la direction de la PJJ a entrepris de diminuer les surfaces des anciens IPES et de restructurer leurs bâtiments pour les adapter à ses nouveaux besoins. Cette politique a reposé sur des opérations de grande ampleur, appelées à se dérouler sur plusieurs années, et généralement coûteuses. A titre d'exemple, elles ont atteint un total de 9,73 M€ pour les sites que la Cour a visités<sup>13</sup>.

Au CAE de Villeneuve d'Asq, le nombre moyen de jeunes par jour est passé de 12,2 en hébergement collectif et 4 en studios en 1996 à 6,7 en 2000, soit une baisse de près de 50 % en quatre ans et de 53,5 jeunes en activités de jour en 1996 à 33,4 en 2000 (- 37,5 %) . Au CAE de Bruay-la-Buissière, l'hébergement comptait 28,4 jeunes en moyenne par jour en 1996 contre 19,7 en 2000 (- 30,6 %) et les activités de jour sont passées de 59,5 jeunes en moyenne en 1996 à 38,2 en 1999 (- 35,6 %). Au CAE de Bures sur Yvette, l'activité de la base de plein air a fortement

---

13) CAE des Chutes Lavie à Marseille, 3,05 M€ ; CAE de Villeneuve d'Asq : 1,72 M€ ; CAE de Bruay-la-Buissière : 1,22 M€ ; CAE d'Aniane dans l'Hérault : 0,91 M€ ; CAE de Bures-sur-Yvette : 1,45 M€ ; CAE de Collonges au Mont d'Or, 1,37 M€.

augmenté de 1996 à 2000, passant de 814 à 2 000 journées, mais l'activité d'hébergement a fortement chuté, passant de 3 269 journées en 1996 à 109 en 1999. Aux Chutes Lavie à Marseille, l'activité d'hébergement a chuté de 60 % entre 1996 et 1999. Enfin à Collonges au Mont d'Or, elle est passée de 4 194 journées en 1996 à 3 397 en 2000 (- 23,4 %). Quant à l'activité du centre de jour, elle a baissé de 64,2 %.

Le faible taux d'occupation des locaux ainsi que la baisse tendancielle de l'activité d'hébergement et de centre de jour des anciens IPES devraient conduire la PJJ à s'interroger sur la nécessité de conserver l'ensemble de ces sites avant d'envisager toute opération lourde de restructuration.

La situation du patrimoine parisien n'est pas davantage satisfaisante. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse est affectataire, rue Salomon de Caus, d'un immeuble des années 1900, d'une surface de 1 112 m<sup>2</sup>, comprenant un foyer d'hébergement d'une capacité d'accueil de 12 lits, une unité d'hébergement diversifié de 16 places et une permanence juridique et administrative. Elle possède également rue Sedaine, dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement, un immeuble de 2 259 m<sup>2</sup>, comprenant un service de milieu ouvert, un foyer d'hébergement de 12 lits, un service d'activités de jour, un espace socio-culturel et un service de consultation familiale. Enfin, rue de la Fontaine au Roi, dans le 11<sup>ème</sup> arrondissement, un ensemble de 2 234 m<sup>2</sup>, se composant de deux immeubles, héberge un service d'activités de jour.

Plusieurs rapports<sup>14</sup> ont mis en exergue les inconvénients du patrimoine parisien de la PJJ et son inadaptation aux besoins du public : exigüité des locaux et multiplicité des services dans le bâtiment à Sedaine, rendant difficile une connaissance claire de la répartition des moyens ; ensemble disparate, fort éclatement, et imbrication compliquée à la Fontaine au Roi ; effectifs et budget de fonctionnement sans relation avec une évaluation des besoins réels à Salomon de Caus. Les rapports précités concluaient à la nécessité d'engager sans tarder un programme de redistribution de l'ensemble, comprenant des ventes, des déplacements ou regroupements de services et de nouvelles implantations.

Pourtant, les premières décisions concernant le redéploiement des sites parisiens remontent seulement à 1998, lorsqu'une circulaire de la direction de la PJJ fit connaître ses orientations relatives à l'hébergement et au service de milieu ouvert de la Fontaine au Roi. Ce n'est qu'en 2000, que la PJJ a envisagé un scénario de restructuration des trois sites s'étalant sur trois ans.

---

14) Rapport de 1994 effectué par la direction départementale de Paris ; rapport d'inspection du site de la Fontaine au Roi de 1998.

*c) Des problèmes de sécurité non résolus*

La sécurité des bâtiments est une question essentielle qui figure au nombre des critères retenus par l'administration centrale pour répartir les crédits au moment de la programmation, même si ce n'est qu'à partir de l'année 2000 que ces critères ont été clairement identifiés, parmi les projets d'investissement sélectionnés par les directions régionales. Pourtant, si on exclut les crédits de fonctionnement du chapitre 34-34 engagés à ce titre, les crédits d'investissement affectés aux travaux de gros entretien de sécurité ont régulièrement régressé depuis plusieurs années : 15 % en 1996, 13 % en 1997, 11 % en 1998 et 10 % en 2000. Ils sont très insuffisants au regard de l'importance des problèmes rencontrés par certains chefs de service au sein des établissements.

La situation du patrimoine parisien est, à cet égard, particulièrement inquiétante. En dépit de recommandations réitérées et déjà anciennes des instances chargées de la sécurité des bâtiments, la PJJ tarde à engager les travaux indispensables de mise aux normes de ses immeubles. Plusieurs exemples sont illustratifs à cet égard.

Dès 1993, la question de la sécurité incendie du CAE Salomon de Caus a été évoquée, puis posée à nouveau par le médecin de prévention en 1996. Aucune mesure n'avait été prise en 1998, lorsque se déclarèrent deux incendies, en janvier et novembre de cette même année. En décembre 1998, le directeur départemental adressait à la direction de la PJJ une note extrêmement alarmante sur la situation du CAE, mais n'en demandait pas moins, en janvier suivant, au directeur de la structure de bien vouloir reprendre les admissions au foyer afin de « réaliser au plus vite l'activité fixée dans les conférences budgétaires, l'indicateur principal étant le nombre de journées internes... ». Quelques travaux ont bien été réalisés dans l'urgence, mais qui ne permettent pas de considérer la question comme réglée : au total, ce sont seulement 50 360 € qui ont été engagés pour l'entretien de Salomon de Caus entre 1996 et 2000.

La situation du CAE de la Fontaine au Roi n'est pas plus satisfaisante. En avril 1997, un contrôle de sécurité de la cuisine centrale mettait en évidence l'absence de toute amélioration en la matière depuis les visites intervenues en 1992, 1994, 1995. En mars 1998, la direction de l'urbanisme, du logement et de l'équipement de la préfecture de Paris indiquait que les travaux de mise en conformité à entreprendre en urgence dans le centre s'élevaient à 0,30 M€. Elle précisait également que si les locaux devaient être améliorés, une priorité absolue devait être accordée à la sécurité des personnes et des biens, mais que, pour une somme de 0,76 M€, les travaux correspondants pouvaient être réalisés rapidement. Pourtant, entre 1996 et 2000, le montant des crédits dépensés pour

l'entretien de la Fontaine au Roi n'a été que de 114 419 €, et encore les trois quarts de ce montant ne l'ont ils été qu'en 2000.

Les mêmes difficultés ont affecté le CAE de Sedaine, où les questions de sécurité sont anciennes et récurrentes. Les directeurs successifs du centre ont, à de nombreuses reprises, alerté le directeur départemental sur l'insuffisance du budget de fonctionnement pour faire face aux travaux permettant de limiter la dangerosité du site, et exigeant au minimum un investissement de 0,60 M€. Il aura fallu que se déclarent en 1999 trois incendies, chacun d'origine différente, pour que la PJJ, en 2000, prenne les mesures nécessaires. Encore celles-ci sont elles restées minimales : ce sont seulement 154 677 € qui ont été dépensés pour la sécurité de cet établissement.

*d) Des irrégularités dans l'attribution des logements de fonction*

La PJJ recensait, au 30 juin 2000, 333 logements de fonction, dont 134 accordés par nécessité absolue de service et 109 par utilité de service ; 45 donnaient lieu à une convention d'occupation précaire et 45 étaient, selon la PJJ, non occupés. La plupart de ces logements (267 sur 333) appartiennent à l'Etat.

L'entretien de ce patrimoine immobilier est coûteux, de nombreux immeubles étant vétustes et posant des problèmes en matière de sécurité. En Ile de France, 17 logements n'étaient pas affectés en raison de leur insalubrité, ce qui n'empêchait d'ailleurs pas la PJJ d'accroître régulièrement son parc, notamment pour loger ses directeurs départementaux.

Les attributions de logements, en particulier ceux accordés pour nécessité absolue de service, sont loin de toujours répondre aux critères fixés par l'instruction de la commission centrale de contrôle des opérations immobilières en date du 24 août 1950, toujours en vigueur.

Certains logements de fonction sont relativement éloignés du lieu de travail des bénéficiaires : la Cour a relevé, notamment, le cas du directeur d'un FAE du Bas-Rhin, qui réside à plusieurs kilomètres de son établissement, celui d'un agent d'une commune de l'Essonne, présenté comme « concierge » mais habitant à 2 km de son lieu de travail, celui du directeur d'un FAE du même département, résidant en nécessité absolue de service sur le territoire d'une autre commune, ou encore celui d'un CAE parisien logé dans un arrondissement différent de celui où est implanté son établissement. Ces situations ne répondent pas à la définition du logement octroyé par nécessité absolue de service qui implique une résidence sur le lieu des activités.

D'autres situations montrent que les fonctions exercées par les bénéficiaires ne justifient pas un logement par nécessité absolue de service : plusieurs logements ont été attribués à des agents exerçant leurs fonctions dans des établissements n'assurant aucune fonction d'hébergement et, partant, « ne nécessitant pas une présence continue, de jour comme de nuit, sur place » ; dans un centre équestre du Loir-et-Cher, qui ne propose que des activités de jour, trois personnes étaient logées gratuitement depuis 1993 au moment du contrôle de la Cour ; dans un centre de milieu ouvert de l'Essonne, géré par l'intermédiaire d'une association, l'éducateur est logé par nécessité absolue de service sans aucune contrepartie (accomplissement d'un service de nuit ou autre) ; dans un CAE de Seine-Saint-Denis, deux éducateurs ont été logés gratuitement sur place sans justification, dont l'un depuis 1993.

Parallèlement, la situation de plusieurs directeurs départementaux, bénéficiaires de logements accordés pour utilité de service, soulève des difficultés, dès lors que la résidence réelle des intéressés est fort éloignée de leur lieu de travail : tel est le cas de directeurs départementaux du centre et du sud-est de la France résidant dans des départements différents de ceux de leur lieu d'affectation.

La Cour a enfin relevé que certains logements étaient occupés sans qu'ait été conclue une convention et sans qu'aucun loyer soit, en conséquence, versé par les bénéficiaires. Au CAE de la Ferme de Champagne, dans l'Essonne, c'est un véritable parc de logements « clandestins » qui a été découvert lors du contrôle : 28 personnes ont bénéficié en 1999 et 2000 d'un logement de fonction dont 10 à titre gratuit. Parmi les autres bénéficiaires de ces avantages, on recensait un éducateur de la direction régionale de Paris (5 mois de logement gratuit), une éducatrice au centre de jour (13 mois d'hébergement, soit 487 € par an), un ouvrier professionnel affecté au restaurant (logé depuis juillet 1997 pour 625 € par an), et même le régisseur d'avance et de recettes de l'établissement.

Même si certaines régularisations ont été effectuées après le contrôle de la Cour, ces anomalies n'en sont pas moins tout à fait critiquables.



---

**RECOMMANDATIONS**

---

*Les insuffisances constatées dans la politique immobilière et la gestion du patrimoine affecté à la protection judiciaire de la jeunesse impliquent des mesures rapides sans lesquelles l'accroissement des dotations destinées aux équipements risquerait d'être inutile. Il convient notamment :*

*- de consolider très sérieusement la gestion dans ce domaine, en y affectant des agents qualifiés en nombre suffisant, à tous les niveaux de gestion central et local, en dressant et en tenant à jour un inventaire du patrimoine aussi bien sur le plan quantitatif (superficie de tous les locaux occupés, quel que soit leur statut) que qualitatif (état des bâtiments, notamment sous l'angle de la sécurité) et en veillant à réaliser un suivi de l'affectation et de la consommation des dotations, notamment par une déconcentration effective de certaines décisions ;*

*- d'adapter les structures immobilières aux besoins compte tenu de la sous-occupation chronique de nombreux foyers, ce qui suppose une analyse approfondie des besoins ;*

*- compte tenu des retards enregistrés en la matière, de mettre aux normes de sécurité les établissements qui reçoivent des mineurs.*

*Sur un autre plan, la régularisation des attributions de logements de fonction devrait être effectuée.*

---

## **Chapitre III**

### **L'exécution des missions de la protection judiciaire de la jeunesse**

La protection judiciaire de la jeunesse recouvre trois grandes fonctions qui peuvent être remplies aussi bien par les services de la PJJ elle-même que par des organismes de droit privé<sup>15</sup> : les fonctions d'investigation et de suivi en milieu ouvert, qu'il est habituel de regrouper, la fonction d'hébergement et la fonction d'insertion.

Aucune d'entre elles n'a fait l'objet, à travers un texte normatif, d'une définition claire ni d'une précision de ses modalités d'exercice ; leur dénomination résulte d'arrêtés ministériels complétés par des circulaires qui, d'ailleurs, ne s'appliquent pas directement aux établissements du secteur privé.

Cette distinction fonctionnelle ne correspond ni à des catégories de jeunes, ceux-ci, on l'a vu, pouvant faire l'objet de diverses mesures, ni à une répartition des services de la PJJ, les uns et les autres pouvant assurer plusieurs fonctions.

## **I – Les fonctions d'investigation et de milieu ouvert**

La fonction d'investigation consiste à assister l'autorité judiciaire dans la préparation de ses décisions par le recueil rapide de renseignements socio-éducatifs, des enquêtes sociales, des investigations et orientations éducatives. Près de 84 000 mesures individuelles de cette nature ont été ordonnées en 1999, les deux tiers étant confiées au secteur public.

Les mesures de milieu ouvert concernent des jeunes qui restent dans leur environnement habituel : elles couvrent l'action éducative en milieu ouvert (AEMO), la liberté surveillée, préjudicielle ou non, le contrôle judiciaire, la réparation, les travaux d'intérêt général, le sursis avec mise à l'épreuve. Au total, près de 92 000 mesures ont été ordonnées en 1999, dont 45 % ont été confiées au secteur public.

### **A – L'organisation du milieu ouvert**

Cette organisation comporte des défaillances qui résultent principalement de deux facteurs.

---

15) Seuls les services publics ont été contrôlés sur pièces et sur place par la Cour. Les fonctions de la PJJ n'en seront pas moins présentées de manière globale dans les développements qui suivent.

En premier lieu, les mesures de milieu ouvert peuvent être confiées à des services relevant tant du secteur public que du secteur privé. Or, les décisions judiciaires ne reposent pas sur une connaissance, même sommaire, des coûts comparatifs de ces deux secteurs, pas plus d'ailleurs que sur celle de leurs charges respectives.

Au sein du secteur public, l'activité en milieu ouvert de la PJJ s'appuie sur deux types de structures : les services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT), héritiers des anciens délégués à la liberté surveillée, et les services de milieu ouvert des centres d'action éducative (CAE). Pour autant, on ne comptait en 2000 que 94 SEAT (alors qu'existaient 134 tribunaux pour enfants) ; dans les tribunaux qui en étaient dépourvus, c'est un CAE qui assurait une permanence éducative. Inversement, sur les 233 CAE existants, seuls 194 exerçaient une fonction de milieu ouvert. Dans les faits, la différence entre les SEAT et les autres services est ténue. Pourtant, la direction de la PJJ a cherché, en 2001, à mieux organiser le dispositif en maintenant un SEAT dans les juridictions les plus importantes (celles comptant au moins sept juges pour enfants) et, en rattachant le SEAT au milieu ouvert du ressort pour les autres. Il n'est pas certain que ces dispositions suffisent à pallier les défauts du dispositif, liés au fait déjà mentionné que plusieurs mesures peuvent être décidées pour un même jeune et, au surplus, peuvent être confiées par le juge à des services différents.

En second lieu, il n'existe pas de relation claire entre le nombre de mineurs pris en charge par les services de milieu ouvert et celui des éducateurs qui y sont affectés. Les effectifs de ces derniers sont principalement calculés par rapport à ceux de la totalité des mineurs du département concerné, sans qu'il soit fait réellement référence aux statistiques des tribunaux pour enfants ou à des indicateurs plus qualitatifs. Alors même que les écarts d'activité des tribunaux pour enfants varient de 1 à 10, les effectifs affectés auprès des services éducatifs des tribunaux restent relativement homogènes et, en tout cas, ne correspondent pas à l'activité judiciaire réelle : la Cour a pu ainsi relever que six éducateurs étaient en fonction auprès du SEAT du TGI de Grenoble, tandis que celui du TGI de Bobigny, qui traite un flux d'affaires dix fois plus élevé, ne disposait que de onze fonctionnaires.

A cette anomalie s'ajoute le fait que les normes de travail des éducateurs sont mal définies : une simple annexe à un procès-verbal d'un comité technique paritaire national datant du début des années 1980 mentionne la question, au surplus sur des bases peu réalistes. En effet, il y est précisé que chaque éducateur doit suivre simultanément, à tout moment de l'année, 25 mesures individuelles. Or un calcul relativement simple permet de constater que le temps que chaque éducateur peut

consacrer à un jeune est extrêmement faible<sup>16</sup> : compte tenu des congés spécifiques à la PJJ (53 jours ouvrés par an), le temps de travail théorique est de 1 560 heures ; après décompte des réunions hebdomadaires obligatoires pour les éducateurs de milieu ouvert (6 h/semaine dans la plupart des CAE), il reste 1 338 heures disponibles pour les mineurs, soit en moyenne 25 heures par semaine ; si un éducateur se voit confier 25 mesures de milieu ouvert simultanément pendant 6 mois, le temps consacré à chaque mineur ne pourra matériellement être supérieur à 4 heures par mois, cette durée théorique pouvant se trouver substantiellement amputée si on la réduit du temps de transport nécessaire pour se rendre au lieu d'habitation du mineur.

Encore la norme indicative de 25 mesures est-elle parfois dépassée : au SEAT de Lyon, le ratio observé en octobre 2000 était de 44 mesures par éducateur, ce qui ne laissait guère que 45 mn disponibles par semaine et par mesure, temps de transport non compris.

L'adéquation quantitative et qualitative entre une demande, exprimée à travers la décision du juge, qui désigne un service chargé d'exécuter les mesures prescrites, et une offre, qui résulte des possibilités de prise en charge par le secteur public ou le secteur privé, n'est donc que rarement garantie<sup>17</sup>. Aucune règle n'impose en effet à un juge l'obligation de préciser que ses mesures relèveront du secteur privé ou du secteur public et, a fortiori, au sein de ce dernier, d'un CAE ou d'un SEAT<sup>18</sup>.

Ainsi, faute de véritable régulation exercée soit par le juge soit par les directions départementales de la PJJ, l'émiettement des services de milieu ouvert est-il source de dysfonctionnements.

La même absence de régulation interdit tout redéploiement de mesures entre les secteurs public et privé et, partant, toute réduction des inégalités de charge de travail pesant tantôt sur l'un, tantôt sur l'autre. C'est ainsi, par exemple, qu'en région Lorraine-Champagne-Ardenne les services de milieu ouvert de la PJJ avaient, en octobre 1999, 64 mesures en attente dans le département de la Meurthe-et-Moselle, alors que le

---

16) Le calcul en question a été réalisé avant la mise en place de la RTT, qui, à activité donnée, diminue encore le temps consacré aux mineurs.

17) Par exemple, dans un département comme celui de l'Essonne, il existe 8 juges des enfants au TGI d'Evry, chacun exerçant ses fonctions sur une fraction du territoire départemental. En face d'eux, pas moins de treize structures sont susceptibles d'intervenir en milieu ouvert : le SEAT, compétent sur l'ensemble du département, 5 CAE sectorisés pour le secteur public (Corbeil, Massy, Evry, Juvisy, Montgeron) et 7 services (AEMO) pour le secteur privé habilité.

18) Pour certaines mesures limitativement énumérées, les textes imposent cependant l'intervention du SEAT.

secteur privé associatif n'en comptait aucune ; inversement, à la même date, le secteur privé de la Marne accusait 42 mesures de retard alors que seulement 10 mesures en attente étaient affichées dans le secteur public. Le même constat pouvait être fait dans le cadre de la direction départementale de la PJJ de Lyon, où les CAE ne souffraient que d'un retard insignifiant comparé à celui du SEAT de Lyon qui affichait 97 mesures en attente. Pourtant, quelle que soit la gravité de la situation observée dans certaines structures, aucune réallocation temporaire de moyens – et, a fortiori, aucune réorganisation territoriale des services – n'était envisagée.

## **B – L'augmentation du nombre de mesures**

Les conséquences de ces insuffisances d'organisation ont été encore aggravées par l'augmentation du nombre de mesures au cours de la période récente.

En volume, les mesures de milieu ouvert constituent la principale activité de la PJJ : au 31 décembre 1999, on en recensait 35 101 dans le seul secteur public, dont les deux tiers avaient un fondement pénal. Ce sont d'ailleurs ces dernières qui progressent fortement (+ 67 % entre 1995 et 1999), les mesures civiles (telles que l'assistance éducative) connaissant au contraire, pendant la même période, une sensible régression (- 30 %). Les mesures pénales les plus fréquemment prononcées sont la liberté surveillée (38 % par an) et le sursis avec mise à l'épreuve (22 %).

A cette augmentation du nombre de mesures à connotation principalement pénale, correspond une progression significative des mesures en attente, c'est-à-dire, d'après la définition qu'en donne la PJJ elle-même, celles non prises en charge plus de 15 jours après le prononcé de la décision judiciaire. Les enquêtes effectuées annuellement par la PJJ pour mesurer cette progression montrent que celle-ci est forte et régulière depuis 1996 et dépasse 7 000 cas en 2000. Cause ou conséquence de cette situation, le délai de prise en charge d'un jeune, c'est-à-dire le temps qui s'écoule entre la date de la décision judiciaire et celle du premier acte éducatif accompli par la PJJ, était évalué à 43 jours en moyenne à la même époque. Ce délai moyen, déjà considérable, ne doit pas masquer une réalité beaucoup plus inquiétante : cinq départements affichent des délais supérieurs à 100 jours, et, par ailleurs, les statistiques paraissent très optimistes dès lors qu'une mesure est considérée comme n'étant plus en attente aussitôt qu'un acte éducatif, si sommaire ou limité soit-il, a été réalisé.

### Mesures en attente

	1996	1997	1998	1999	2000
Secteur public	1 574	2 545	2 570	3 626	3 326
Secteur habilité	2 119	2 852	2 834	3 878	3 776
Total	3 693	5 397	5 404	7 504	7 102
Stock de mesures	29 522	32 684	33 218	34 497	35 117
Part du total des mesures	5,6 %	7,8 %	7,7 %	8,6 %	8 %

Source :

C'est naturellement l'Ile-de-France qui concentre l'essentiel des difficultés, avec près de 50 % de l'ensemble des mesures en attente au niveau national, suivie par les régions du Nord-Pas-de-Calais, de Rhône-Alpes-Auvergne et d'Alsace. La situation est particulièrement préoccupante dans certains départements : c'est ainsi qu'au 31 octobre 2000, 12 % des mesures décidées en 1999 dans le Val-de-Marne étaient en attente, ce chiffre atteignant 18 % à Paris et en Seine-et-Marne et 35 % dans les Yvelines. Au TGI de Lyon, une étude exhaustive, réalisée par le service éducatif auprès du tribunal et portant sur 557 décisions en cours, a montré que 17 % d'entre elles étaient en attente et révélé au surplus des cas surprenants : une mesure de sursis avec mise à l'épreuve était en attente d'exécution depuis trois ans, une autre de liberté surveillée et une troisième prescrivant un travail d'intérêt général restaient non exécutées depuis 18 mois.

L'existence de mesures en attente a des effets néfastes : la situation personnelle des jeunes concernés risque de se détériorer avant que la mesure prescrite ne soit exécutée ; parfois, cette exécution est compromise, l'intéressé ayant atteint l'âge de sa majorité pendant le délai d'attente ; le renouvellement par les magistrats de certaines mesures qui n'ont pu être exécutées porte atteinte à la crédibilité de l'institution judiciaire et à celle des éducateurs ; quant au risque "d'autocensure" de certains juges qui répugnent à ordonner de nouvelles mesures afin d'éviter d'engorger les services de milieu ouvert, il n'est pas négligeable.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*L'exercice des fonctions de milieu ouvert, face à l'augmentation du nombre de décisions prises par les magistrats, est gravement affecté par une croissance inquiétante du nombre de mesures en attente d'application.*

*Pour renverser cette tendance, il conviendrait, à titre préalable :*

*- que l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse établisse une liaison effective entre le nombre de mineurs pris en charge dans un secteur géographique et celui des éducateurs qui s'y trouvent affectés, pour procéder à des transferts de postes en direction des secteurs les plus sensibles ;*

*- et que les juges puissent être en mesure de tenir compte, dans une même région, des charges respectives du secteur public ou du secteur privé pour déterminer le service auquel est confié un mineur.*

*Dans ces conditions, une croissance des effectifs pourrait se révéler nécessaire, notamment pour permettre à tout éducateur de disposer du temps indispensable au suivi de chaque mineur.*

---

## **II – La fonction d'hébergement**

Elle résulte d'une décision de placement du mineur hors de son milieu d'origine, qui correspond soit à une sanction (mesure pénale), soit à la prise en considération des risques encourus par le jeune au sein de sa famille (mesure civile). L'hébergement, qui peut être pris en charge aussi bien par le secteur public que par le secteur privé, est tantôt collectif, au sein de foyers d'action éducative (FAE), tantôt individualisé – logements personnels, places en foyers de jeunes travailleurs, familles d'accueil.

L'échec progressif des foyers traditionnels, l'aggravation de la délinquance juvénile et la dégradation de certaines situations familiales ont conduit les pouvoirs publics à envisager, à compter de 1996, l'expérimentation de nouvelles formules : les centres d'éducation renforcée (CER) et les centres de placement immédiat (CPI).



## A – L'hébergement collectif traditionnel

Le nombre de mesures d'hébergement collectif en cours d'exécution au 31 décembre 1999 s'élevait à 25 891. Paradoxalement, le secteur public n'en prenait en charge que 5,3 %, alors pourtant qu'au cours de l'exercice 1999, 20,6 % des mesures décidées lui avaient été confiées. Cet écart correspond au fait que la durée moyenne de placement dans un établissement du secteur privé est de 450 jours, alors qu'elle n'est que de 180 jours dans le secteur public. Il reste que l'on ne dispose pratiquement pas de données permettant de caractériser les publics qui relèvent de l'un ou l'autre secteur.

L'examen par la Cour des structures publiques d'hébergement collectif a permis de mettre en évidence le choix effectué par la PJJ, au cours des années 1970, d'implanter en ville des foyers susceptibles d'accueillir des groupes réduits de jeunes (une douzaine), et de remettre ainsi en cause sa politique antérieure de gestion d'internats de grande capacité (80 mineurs ou plus) installés à l'extérieur des agglomérations. Ce choix visait à mieux insérer les intéressés, d'autant que la fonction d'insertion se trouvait progressivement désimbriquée de celle d'hébergement et que cette dernière était de plus en plus délaissée.

Il existait, en 2000, dans le secteur public une capacité installée de 1 156 places réparties au sein de 35 foyers d'action éducative (FAE) et de 53 centres d'action éducative (CAE) avec structure d'hébergement. Pourtant, non seulement cette capacité n'est utilisée qu'aux deux tiers (795 places sur 1 156 en 1999), mais surtout ce taux d'occupation est en baisse constante (- 19 %) depuis 1995, ce qui ne laisse pas d'être préoccupant : ainsi, dans la région Centre-Limousin, 51 jeunes étaient, au moment du contrôle de la Cour, hébergés pour 93 places disponibles ; le centre de Limoges, qui dispose de 12 places, n'accueille que 5 jeunes ; la situation est pire en Mayenne, où le centre d'accueil n'hébergeait en moyenne que 3,8 jeunes pour 12 places, ou encore à Paris où le centre de la rue Salomon de Caus, dans le 3<sup>ème</sup> arrondissement, n'a accueilli en moyenne que 6 personnes en 1999, dans des locaux comportant plus de 1 100 m<sup>2</sup> de surface utile. De surcroît, sans que le phénomène soit quantifié en raison de l'incertitude des statistiques, le nombre de jeunes présents est fréquemment inférieur à celui des inscrits, soit en raison d'activités extérieures programmées (rendez-vous chez un juge ou un éducateur) qui n'appellent pas d'observations, soit pour des motifs plus inquiétants (fugues ...).

En raison de cette situation, le nombre d'agents affectés aux structures d'hébergement collectif est parfois disproportionné par rapport à la capacité de ces dernières : le FAE de Montpellier, par exemple,

dispose de 14 personnes pour une capacité officielle de 4 jeunes ; comme la capacité réelle est inférieure - la moyenne statistique est de 1,3 jeune à Montpellier - la situation devient caricaturale. Au foyer de la rue Salomon de Caus, à Paris, deux cuisiniers à temps plein ont été mobilisés en 2000 pour servir six personnes par jour, en moyenne.

Le coût de fonctionnement des structures atteint, dès lors, des niveaux particulièrement élevés : la Cour, en procédant à une évaluation du coût annuel d'une structure moyenne, est parvenue au chiffre de 0,49 M€, soit un prix de journée de 192 € ; encore ces montants ne prennent-ils pas en compte les charges non retracées dans le budget – dotations aux amortissements et provisions, notamment –.

A une situation déjà préoccupante de sous-occupation et de surcoût structurels, correspond au surplus une prise en charge insuffisante des mineurs hébergés.

Un FAE – type fonctionne avec un groupe de 15 à 17 personnes<sup>19</sup>. Le service des personnels éducatifs est assuré par roulement 7 jours sur 7 avec deux plages horaires (7 h/15 h et 14 h/23 h), sauf le dimanche (7 h/23 h) pour un éducateur<sup>20</sup>. Mais le respect de ces plages n'est guère contrôlé et les tâches effectuées sont souvent imprécises.

Par ailleurs, les jeunes sont souvent absents au cours de la journée, en fonction de leurs activités scolaires ou d'insertion. Le week-end, ils rentrent fréquemment dans leur famille. Dès lors, l'organisation classique d'une structure d'accueil entraîne une forte déperdition des moyens qui lui sont affectés et un temps de contact des éducateurs avec les mineurs très inférieur à la durée théorique du travail. Comme, de surcroît, il n'existe pas toujours de continuité dans les horaires d'activité des foyers et des services de milieu ouvert, il n'est pas rare que des mineurs soient désœuvrés dans la journée ou que des éducateurs ignorent où se trouvent les jeunes qui leur sont confiés. Enfin, les seuls agents techniques d'éducation, personnels qui figurent parmi les moins qualifiés, sont chargés d'assurer le service de nuit dans ces structures, c'est-à-dire dans les périodes au cours desquelles surgissent les plus nombreux incidents.

Cette situation a des conséquences graves. La plus sérieuse résulte de la difficulté croissante pour affecter des personnels en foyer, comme le fait apparaître le taux de rotation très élevé des effectifs, notamment en

---

19) Un directeur, 1 chef de service éducatif, 7 éducateurs, un ouvrier d'entretien, deux cuisiniers, 3 agents techniques d'éducation (veilleurs de nuit), un psychologue ou psychiatre (vacataire ou non).

20) Bien qu'aucun texte ne le prévoie, une vacation par semaine est réservée à des "démarches extérieures" (rencontres avec des parents, des juges ...).

Ile-de-France. Dès lors, ce sont les agents les plus jeunes et les moins expérimentés qui sont généralement affectés dans les foyers les plus difficiles. Au surplus, la forte féminisation des équipes éducatives (70 % sont des femmes en Ile-de-France) peut poser problème dans des structures accueillant des publics majoritairement masculins et où les rapports de force permanents peuvent se traduire par des affrontements physiques. Dans ces conditions, les FAE connaissent parfois des crises aiguës pouvant conduire à des mesures d'urgence ; ainsi le foyer de Salomon de Caus a-t-il été fermé après que des jeunes eurent provoqué un incendie, celui de Bures sur Yvette l'a été à la suite de violences réitérées, celui de Suresnes à la suite d'une attaque de jeunes venus de l'extérieur.

Pour répondre à l'ensemble des questions évoquées ci-dessus, améliorer l'organisation des foyers et favoriser l'émergence d'un véritable "projet collectif", la direction de la PJJ a diffusé, le 3 novembre 2000, une circulaire consacrée à "l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire" axée sur la "socialisation par la vie collective". Il reste cependant que la prise en charge des mineurs à travers des systèmes individualisés reste, plus que jamais, indispensable.

## **B – L'hébergement individualisé**

Il repose essentiellement sur deux formules : le placement dans un logement individuel – studio loué ou acheté par la PJJ, proche ou non d'un foyer ou d'un CAE de rattachement – ou le placement dans une structure externe – famille d'accueil, internat, foyer de jeunes travailleurs et, exceptionnellement, l'hôtel -. Ces formules ne dépendent pas des directions départementales, mais, le plus souvent, de structures infra-départementales gérant sans coordination leur parc de logements ou leur réseau de familles d'accueil qu'elles portent à la connaissance du juge lorsque celui-ci doit prendre sa décision.

En 1999, 588 jeunes en moyenne ont été accueillis en hébergement individualisé, dont 264 en logement individuel et 324 en familles d'accueil. En quatre ans, le recours à ces dernières a progressé de 26 %. En revanche, l'hébergement en studio est resté stable depuis 1995 ; toutefois, la formule du studio a été fortement utilisée en 1999 dans les départements de la région parisienne (Paris, Hauts-de-Seine, Essonne, Seine-Saint-Denis et Val d'Oise) ainsi que dans le Nord et en Haute-Garonne.

La direction de la PJJ considère que la formule de l'hébergement individualisé "intermédiaire entre le milieu ouvert et l'hébergement traditionnel ... vise un public différent". En effet, nombre de mineurs

placés présenteraient des troubles sérieux de comportement nécessitant parfois un partenariat avec le secteur de pédopsychiatrie. Une étude sur le service d'hébergement individualisé (SHI) des Hauts-de-Seine aurait mis en évidence ses apports éducatifs. Il ne semble pas, pour autant, que ce type de service fasse l'objet d'évaluations en continu, qui apparaissent pourtant indispensables.

### **Le service d'hébergement individualisé des Hauts-de-Seine**

Un très faible nombre de jeunes (19 en moyenne annuelle, 25 en flux) ont été pris en charge par le SHI en 1999 et 2000. Les jeunes concernés ont été hébergés pour une longue période (2-3 ans en moyenne, parfois jusqu'à 5 ans). La moitié d'entre eux (13 sur 25) sont en réalité majeurs. 16 % environ du budget de la direction départementale est consacré à ce service.

Le coût de ce SHI s'est élevé à 209 027 € en 1999, dont 87 674 € de frais d'alimentation et 50 003 € de locations immobilières. En y ajoutant les autres charges du service, le coût global s'élève à plus de 0,30 M€, soit en moyenne 1 140 € par mois et par jeune en 1999. Les dépenses de nourriture (87 735 €) expliquent à elles seules 28 % du total des dépenses, soit 281,12 € par mois et par jeune. Elles représentent les trois quarts des dépenses d'alimentation du secteur public de la PJJ dans le département. Les dépenses de loyers (50 141 €) correspondent à des locations allant de 93 € par mois (chambre à Paris) à 512 € (studio à Suresnes).

Aucune contrepartie sous forme de travail, de scolarisation ou d'insertion n'est exigée par le SHI. Les jeunes doivent seulement venir une fois par semaine au siège du service chercher leur argent de poche et rapporter les justificatifs de leurs dépenses. Un repas collectif peut être pris à cette occasion, préparé par un éducateur. La fréquentation effective de ce repas n'a pas pu être étayée par des pièces écrites. Comme l'indique le rapport d'activité du SHI, *"rien n'est obligatoire, chacun vient à son rythme"*.

La directrice du SHI a développé un système d'aides et de cadeaux aux jeunes pris en charge par le service : chaque jeune se voit remettre chaque semaine entre 60 et 106 € en espèces pour ses dépenses d'entretien et d'alimentation. Pour obtenir leur argent de poche, les mineurs pris en charge doivent rapporter des "tickets de caisse", dont plusieurs, du propre avis de la directrice du service, sont *"ramassés dans la rue"*.

Des gratifications sont, en plus de l'argent de poche, distribuées occasionnellement, par exemple lors d'une "journée portes ouvertes" à la direction départementale (38 € pour chacun des 10 jeunes présents). Les "aînés" déjà sortis du service ont perçu à l'occasion des fêtes de fin d'année 457 € "d'aide exceptionnelle". Des chèques cadeaux de 91 € d'un grand magasin de même que des chèques multiservices à l'enseigne de plusieurs autres magasins ont été remis par la directrice du service en fin d'année.

Le système des familles d'accueil est une solution généralement appréciée par les éducateurs de la PJJ. Il existe, en moyenne, 7,25 familles par département, mais ce chiffre masque des disparités considérables, les réseaux de famille d'accueil variant de 1 à 44. En 1999, les placements ont représenté 118 658 journées, pour un coût quotidien moyen de 22,1 €, ce qui fait de cette formule, du moins en théorie, la moins coûteuse pour la PJJ. Il convient toutefois de considérer ces chiffres avec précaution car le suivi statistique des familles d'accueil – nombre exact et activité – n'est pas réalisé de manière satisfaisante par l'administration centrale.

En dépit de son intérêt, le système présente aujourd'hui de sérieuses faiblesses.

Tout d'abord, les règles de sélection des familles, leurs droits et leurs obligations, pas plus que les normes pédagogiques qui s'imposent à elles ne sont fixés avec précision. Seules quelques notes de la direction de la PJJ, par hypothèse dépourvues de toute portée juridique, fournissent des indications, au demeurant fort vagues. Ainsi, celle du 13 février 1986 précise que "le choix de la famille d'accueil doit répondre à des critères souples permettant de proposer à un jeune une famille correspondant à sa situation particulière". Cette constatation de bon sens n'apporte guère d'éléments pertinents sur les objectifs poursuivis. Au demeurant, les conventions signées par la PJJ et les familles concernées sont, le plus souvent, peu détaillées, sinon muettes sur ce point.

En deuxième lieu, le taux plafond de l'indemnité journalière (24,39 € actuellement) étant lui-même fixé par une note du 19 février 1998, la régularité du versement de ladite indemnité repose exclusivement sur l'existence de la convention individuelle. Dès lors, le régime fiscal des rémunérations et indemnités versées par l'Etat - qui peuvent atteindre, dans certains cas, 15 000 € par an - est incertain<sup>21</sup>.

Enfin, le service responsable de l'exécution de la décision de placement et du suivi des jeunes n'est pas toujours clairement identifié. Dans certains départements, comme celui des Hauts-de-Seine (cf. infra p. 71), un service de placement familial existe ; dans d'autres, cette activité est traitée par un service "d'hébergement diversifié" (Meurthe-et-Moselle, par exemple) ; dans d'autres encore, comme dans le Rhône, plusieurs services ont leur propre réseau familial, ce qui entraîne une dispersion des moyens.

---

21) Par comparaison, les assistantes maternelles agréées en vertu de l'article L. 123-1 du code de la famille bénéficient d'un régime et d'un statut fiscal précis.

### **Le service de placement familial des Hauts-de-Seine**

Le service de placement familial des Hauts-de-Seine ("Odyssée") de Levallois est composé d'un conseiller spécial d'éducation, d'un éducateur et d'une secrétaire vacataire. Il agit, en quelque sorte, comme un prestataire de services pour le compte des CAE à qui les jeunes sont confiés par le juge en vue de leur placement en famille d'accueil. Les dépenses ont été de 121 103 € en 1999 (soit 7 123 € par famille et par an en moyenne), ce qui représente près de 10 % du budget de fonctionnement de la direction départementale des Hauts-de-Seine. En 1999, 45 jeunes ont effectué au moins un séjour dans l'une des 17 familles d'accueil, pour une durée de moins d'un mois pour 14 d'entre eux (32 %), et de plus d'un an pour 7 d'entre eux (15 %). Les modes de sortie le plus courant sont le retour en famille d'origine (52 % des cas en 1999) et le retour en foyer (18 %).

Plusieurs difficultés peuvent être soulignées :

- le directeur du service signe des conventions avec les familles d'accueil sans aucune délégation de signature ou de pouvoir. Ces conventions se réduisent à leur plus simple expression, sans mention des droits et obligations des familles ;

- les familles d'accueil sont très dispersées, ce qui conduit à des déplacements coûteux des éducateurs et pose des questions de compétences entre directions départementales ;

- le plafond de 24,39 € par jour est dans les faits dépassé : les services de la PJJ prennent ponctuellement en charge diverses dépenses : frais d'habillement, frais scolaires, achats de titres de transport, voire d'un vélo.

Si appréciée soit-elle, la formule du placement familial rencontre donc aujourd'hui ses limites. Cette situation s'explique à la fois par la faible reconnaissance statutaire de la fonction, par le profil difficile des jeunes accueillis et aussi par la modicité de l'indemnisation accordée, notamment lorsqu'on la compare aux tarifs pratiqués par les conseils généraux en matière d'aide sociale à l'enfance. Aussi ne peut-on que prendre acte du modeste succès qu'elle rencontre : sur l'ensemble du département de l'Essonne, par exemple, on ne compte que dix familles d'accueil, en dépit des efforts déployés par la direction départementale de la PJJ pour élargir son recrutement.

## **C – Les formules récentes : centres d'éducation renforcée (CER) et centres de placement immédiat (CPI)**

L'évolution des types de délinquance et du profil des jeunes délinquants a conduit les pouvoirs publics à rechercher de nouvelles formules de prise en charge des mineurs concernés. Ainsi ont été créés les centres au sein desquels à la fois l'encadrement et le cursus éducatif étaient renforcés (CER) et ceux destinés à recevoir des jeunes en placement immédiat pour répondre aux situations d'urgence (CPI).

Ces nouvelles structures, comme les précédentes, n'ont été définies par aucune norme juridique, leurs objectifs ayant été fixés à travers des "cahiers des charges" résultant de notes internes.

Il serait prématuré de chercher à dresser un bilan exhaustif de ces nouveaux centres qui n'ont que quatre ans d'existence. Pourtant, les contrôles de la Cour permettent, d'ores et déjà, de soulever plusieurs questions.

### **1 – Les centres d'éducation renforcée (CER)**

C'est avec la loi du 14 novembre 1996 dite "pacte de relance pour la ville" qu'ont été mises en place des unités à encadrement éducatif renforcé (UEER) pour les mineurs délinquants les plus difficiles. Ces structures comprenant cinq mineurs pour cinq éducateurs, offraient une prise en charge individualisée, en rupture avec le mode de vie des mineurs accueillis.

17 UEER ont été ouvertes entre 1996 et 1997, dont 7 dans le secteur public, accueillant 167 jeunes. Un rapport des inspections générales de l'administration, des affaires sociales et des services judiciaires, remis en 1998, mettait en avant les difficultés de mise en place de ces structures, notamment en raison de l'opposition du personnel, et leur coût assez élevé.

En 1998, le Garde des sceaux décidait la poursuite du programme des UEER rebaptisés centres d'éducation renforcée (CER). L'objectif initial était d'ouvrir 20 CER d'ici la fin de 1999, mais le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 portait à 100 le nombre de CER à ouvrir avant la fin 2001.

Ces centres sont destinés aux mineurs "pour lesquels un séjour de rupture de quelques mois est nécessaire". Ils ont pour vocation d'accueillir six mineurs délinquants multirécidivistes, pour une session de trois mois,

pendant laquelle la prise en charge éducative est renforcée : deux éducateurs assurent en permanence une présence auprès des jeunes dans la journée. Le séjour se caractérise par l'éloignement du mineur de son milieu naturel et la rupture avec son mode de vie habituel, sous forme d'activités dépaysantes (un voyage au Kilimandjaro en est un exemple extrême).

Au 1<sup>er</sup> juillet 1999, 16 centres avaient été mis en place. Un an plus tard, 47 étaient en activité et on en comptait 51 en mars 2002. Les objectifs fixés par le conseil de sécurité intérieure n'ont donc été qu'à moitié atteints. Par ailleurs, la majorité des établissements mis en place en septembre 2001 relevaient du secteur privé, ce qui semble traduire une difficulté dans le secteur public pour créer ces nouvelles structures.

Le choix des implantations des CER n'est pas apparu à la Cour comme relevant d'une rationalité exprimée, ni même apparente. En Seine-Saint-Denis, par exemple, aucun CER n'est en service alors pourtant que la demande judiciaire porte sur ce type d'établissements davantage que dans d'autres départements.

Par ailleurs, ce dispositif présente en lui-même deux défauts.

D'une part, s'ils conduisent à une réelle rupture dans la trajectoire de mineurs délinquants réitérants, les séjours dans les CER sont d'une durée trop brève pour que les jeunes, à leur sortie, aient suffisamment rompu avec leur ancien mode de vie. La PJJ est d'ailleurs en train de faire évoluer le dispositif, de sorte que les séjours durent entre trois et six mois.

D'autre part, l'organisation du travail entraîne une sous-utilisation des structures comme le montre l'exemple du CER de Suresnes.

#### **Le CER de Suresnes**

Ce CER a été ouvert en septembre 2000, avec quatre jeunes pour six places, dans un pavillon du centre ville rénové pour l'occasion. L'immeuble accueillait jusqu'en juin 1999 un foyer "classique" jusqu'à ce qu'une série d'incidents entraîne sa fermeture. Après une première session en 2000, il était prévu en 2001 deux sessions de 10 semaines. L'organisation du travail pour 2001 suscite quelques remarques.

- En 2001, le bâtiment réservé au CER a été dans les faits occupé par les jeunes 12 semaines au maximum dans l'année (deux sessions de 10 semaines comprenant chacune quatre semaines de délocalisation), soit moins d'un quart de l'année.

- Une longue période de l'année ne comporte aucune activité effective (cinq mois, du 11 mai au 23 septembre), la période de juillet-août étant, d'après la directrice du CER, destinée à dresser le bilan de la session



écoulée et à "préparer la prochaine session". Le temps passé hors session devait ainsi atteindre, en 2001, 32 semaines, et le temps passé hors de la présence des jeunes, 36 semaines sur 52 (soit l'équivalent de neuf mois).

- La moitié de l'équipe éducative restant à Suresnes pendant le temps de "dégagement" pour préparer la suite de la session, les éducateurs ne sont restés en contact avec les six jeunes, à l'occasion d'une session, que pendant huit semaines, dont il faut déduire les week-ends (le plus souvent passés en famille) et les jours non travaillés dans le cadre des cycles hebdomadaires (travail par roulement).

## 2 – Les centres de placement immédiat (CPI)

Créés par le conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999, qui décidait de la mise en place de 50 CPI – dont 15 avant la fin 1999 – représentant une capacité de 900 places, ces établissements sont destinés aux "mineurs délinquants les plus difficiles pour lesquels un éloignement immédiat de leur lieu de vie, pour une période brève, décidé par le juge des enfants et une prise en charge éducative renforcée de jour et de nuit sont nécessaires". Leur vocation est d'accueillir en urgence des mineurs et, grâce à l'action des éducateurs, de permettre leur orientation vers une autre structure.

Quatorze centres ont été créés en 1999 : trois étaient des créations nouvelles ; les autres résultaient de la transformation de structures existantes. En juillet 2001, 37 étaient en activité et, mi-2002, on en recensait 47 existants ou en cours de création, dont 26 provenaient de la transformation d'anciens FAE, sous-occupés pour nombre d'entre eux.

L'enquête de la Cour a permis de mettre en évidence plusieurs types de difficultés.

En premier lieu, l'encadrement et le suivi des jeunes ne paraissent pas convenablement assurés. Dans les CPI qui ont donné lieu à une visite sur place, l'organisation du travail des foyers traditionnels a été conservée ; les surveillances nocturnes, notamment, ne sont pas renforcées, en dépit de l'augmentation des effectifs, par la présence d'un éducateur et d'un veilleur de nuit. Quant au suivi des mineurs, il semble bien incertain, même s'il convient de ne pas généraliser les cas qu'a pu relever la Cour et dont il faut espérer qu'ils restent exceptionnels : au CPI de la Ferme de Champagne (Essonnes), l'enquête a permis de faire découvrir au directeur un jeune endormi dans sa chambre, à midi, à la suite d'une sortie nocturne ignorée du responsable du centre ; au CPI de Saint-Genis-les-Ollières (Rhône), deux jeunes sur huit seulement étaient présents le soir de la visite des rapporteurs de la Cour, sans que

l'éducatrice présente ait pu préciser où se trouvaient les six autres ; au CPI de Ris-Orangis (Essonne), deux jeunes sur sept étaient en fugue depuis plus de 15 jours au moment de la visite de la Cour, et l'enquête a révélé que l'un d'eux n'était resté, au total, qu'une heure dans l'établissement.

En second lieu, les CPI sont censés assurer une fonction d'observation et d'orientation des mineurs qui s'y trouvent placés. Or, la plupart de ces derniers sont déjà connus tant des services de la PJJ que de ceux de l'aide sociale à l'enfance et leur placement dans ces établissements résulte du fait que les autres structures ne souhaitent pas les accueillir. Dès lors, les CPI constituent, pour les magistrats, une sorte d'alternative à l'incarcération des jeunes qui leur sont adressés alors que ces centres ne sont pas en mesure, concrètement, d'assurer une quelconque contrainte. C'est donc leur "cahier des charges" qui paraît inadapté, sinon contradictoire.

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les CPI rencontrent de multiples difficultés liées à des problèmes de recrutement de personnel, à des taux de fugue élevés, à des phénomènes de violence récurrents et à la quasi-impossibilité pour eux de trouver une solution à la sortie des jeunes, alors que là précisément réside leur vocation. Plusieurs centres ont dû, pour les raisons qui précèdent, fermer leurs portes après quelques mois de fonctionnement.

La création, par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, de centres éducatifs fermés conduira nécessairement à une réflexion sur la position et le rôle tant des CER que des CPI, qui tiennent compte à la fois des aspects positifs des expériences réalisées et aussi des difficultés qui viennent d'être évoquées.

---

#### **RECOMMANDATIONS**

---

*Pour porter remède aux dysfonctionnements constatés dans les formules traditionnelles d'hébergement, dont le maintien n'est d'ailleurs pas remis en cause, il conviendrait :*

*- pour l'hébergement collectif, dont les locaux sont sous-occupés et l'allocation des personnels inadaptée aux activités des jeunes (notamment trop nombreux le jour et insuffisants la nuit), de mieux répartir géographiquement les moyens en fonction des besoins ;*

*- pour les formules d'hébergement individuel, dont la gestion et le suivi paraissent incertains, de procéder à une évaluation permanente sans laquelle la formule n'apparaît pas viable ;*

- pour les formules de placement familial, souvent très satisfaisantes, mais dont l'organisation repose sur des critères imprécis et dont les tarifs, au statut incertain, apparaissent mal calculés, de consolider effectivement le dispositif ;

- pour les formules nouvelles, qui sont d'autant plus difficiles à mettre en place que les « cahiers des charges » ne sont pas suffisamment élaborés, tant sur le plan juridique que sur celui des objectifs à atteindre, de redéfinir les différents dispositifs ainsi que les conditions de travail des personnels.

---

### **III – La fonction d'insertion**

La fonction d'insertion est sans doute la plus hétérogène de toutes celles assurées par la PJJ. A cet effet, celle-ci dispose d'un ensemble de structures, souvent qualifiées de centres de jour, et de moyens d'action destinés à insérer les jeunes dans la vie sociale et professionnelle : simples espaces d'orientation, ateliers d'initiation ou de préformation professionnelle, voire stages en entreprise. Ces dispositifs peuvent être gérés par des structures publiques ou privées, ces dernières agissant de manière autonome ou en partenariat étroit avec le secteur public (structures dites mixtes), mais il n'existe pas d'habilitation permettant un financement par un prix de journée classique.

#### **A – Un cadre juridique incertain pour une fonction en mutation**

##### **1 – Le cadre juridique**

Selon une formule parfois utilisée à la PJJ, les centres de jour "n'exécutent pas des décisions de justice". De fait, aucun texte ne prévoit explicitement le placement des jeunes dans de tels centres. La décision de faire suivre par un mineur une action de milieu ouvert est, le plus souvent, prise par un éducateur, la mesure de placement prise par le juge ne visant qu'exceptionnellement l'entrée dans un dispositif d'insertion.

Dès lors, la présence des jeunes dans un centre de jour ne s'inscrit pas dans un cadre clair et incontestable ; elle repose sur une volonté de leur part de coopérer aux actions qui leur sont proposées. Il en résulte que les jeunes les plus difficiles échappent à la plupart des dispositifs destinés

à les réinsérer et ne figurent pas parmi les publics fréquentant majoritairement les centres de jour : ces derniers sont plutôt des mineurs placés sur le fondement d'une mesure civile. Au 31 décembre 1999, sur 1 373 mesures en cours d'exécution dans les centres de jour du secteur public, seulement 465, soit le tiers environ, concernaient des mineurs délinquants, alors que ces derniers représentaient les deux tiers de la population suivie dans le secteur public. A l'évidence, l'incertitude pesant sur le cadre juridique du dispositif d'insertion mériterait d'être levée.

## **2 – La mutation des activités**

Depuis le début des années 1990, la PJJ a choisi de développer ses actions de formation et d'insertion professionnelles de manière autonome, en les distinguant de celles relevant des ministères de l'éducation nationale ou de l'emploi et de celles organisées par les régions. Elle a également généralisé des actions d'insertion sociale, qui consistent en activités d'éveil orientées vers l'enseignement élémentaire et le développement de la confiance en soi et, plus globalement, en mesures telles que celles évoquées par l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles. Elle a été ainsi conduite à mettre en place des "micro-services", parfois très spécialisés : brocante, ateliers de conduite automobile etc...

Concrètement, les services de la PJJ exercent de nombreuses activités qui se sont développées à partir des initiatives des personnels. Il en résulte, selon une note du 9 avril 2001 émanant de la direction de la PJJ, "une difficulté évidente de lisibilité du dispositif existant" et le fait que les centres de jour ne sont pas "repérés à part entière".

L'organisation des activités d'insertion soulève deux difficultés. D'une part, chaque échelon de la PJJ poursuit sa propre politique. Les centres de décision (administration centrale, directions régionales, directions départementales, initiatives locales) sont nombreux et mal coordonnés. Les initiatives se sont succédé sans que le meilleur rapport coût/efficacité soit systématiquement recherché. D'autre part, les unités existantes sont le reflet de la succession des politiques et des initiatives de la PJJ et de ses personnels et se sont superposées sans rationalisation. Des initiatives nouvelles coûteuses ont, par exemple, été mises en place (espace de socialisation à la Ferme de Champagne, ateliers "Stand up" ou "PAARI" au SAJ de la Fontaine au Roi) alors que la fréquentation des équipements existants était déjà insuffisante. La recherche de financements complémentaires, en particulier de fonds européens ou de financements locaux, a parfois primé sur la recherche de l'adéquation des projets par rapport aux besoins ou au profil des jeunes.

Par ailleurs, les centres de jour reposent en grande partie sur le concours de professeurs techniques, dont la gestion pose plusieurs problèmes.

En premier lieu, ces derniers, dont les emplois budgétaires étaient de 304 en 2000, interviennent dans des spécialités très diverses (peinture, mécanique, plomberie, jardinage, coiffure ...) et dans des sites répartis sur l'ensemble du territoire national. Il résulte de cet éparpillement et du grand nombre de spécialités des professeurs techniques un problème fréquent d'adéquation entre les activités proposées, les compétences professionnelles des personnels recrutés et les équipements prévus. Cette situation explique pour partie le grand nombre d'ateliers fermés ou inutilisés. La PJJ recourt à différents expédients pour pallier cette difficulté : recrutement de contractuels, d'emplois jeunes, recours à des éducateurs "faisant fonction" de professeurs techniques.

En second lieu, les horaires de travail des professeurs techniques peuvent se révéler inadaptés en raison des particularités de leur statut : comme tous les autres personnels de la PJJ, ils bénéficient de 53 jours ouvrés de congés par an (circulaire du 13 mars 1986). De surcroît, leur régime hebdomadaire de travail est de 23 heures (décret du 19 décembre 1996). Compte tenu de la participation à des réunions pédagogiques hebdomadaires avec le reste de l'équipe éducative, le temps de contact entre les professeurs techniques et les jeunes est, en pratique, réduit.

Il conviendrait dès lors de s'interroger sur la nécessité de continuer à recruter durablement des enseignants techniques qui jouissent de telles particularités statutaires et qui, en fait, exercent des activités à caractère général fort proches de celles des éducateurs.

#### **Le CAE de la Ferme de Champagne (Essonne)**

Créée en 1945 sur un immense domaine situé dans l'Essonne à Savigny-sur-Orge, la ferme de Champagne a été transformée en profondeur en 1985 sous forme d'un "centre de jour", avec de nombreux ateliers professionnels, à côté de deux bâtiments dédiés à l'hébergement des jeunes ; jusqu'à 145 personnes y travaillaient au milieu des années 1980, dont 66 éducateurs et 21 professeurs techniques. Le 1<sup>er</sup> janvier 1995, elle a pris sa configuration actuelle. Ce CAE comprend aujourd'hui un centre de placement immédiat de neuf places, un "centre de jour", regroupant 10 "services" différents sous l'autorité d'une directrice et un "espace de socialisation".

Le taux de fréquentation du centre de jour est faible. Les équipements sont apparus nettement sous utilisés : au moment du contrôle de la Cour, quatre jeunes présents en mécanique auto et métallurgie (pour cinq fonctionnaires affectés), aucun en préformation menuiserie, un jeune

en cuisine, sept en "module orientation" (capacité de seize jeunes, sept fonctionnaires affectés), un en "pôle ressource", six en module "connaissances de base" (capacité de dix), aucun en module cariste, quatre en atelier bureautique.

Le budget de la Ferme de Champagne est élaboré sur la base de statistiques inexactes. La DRPJJ d'Ile-de-France alloue à la ferme de Champagne un budget sur la base des coûts fixes de l'établissement et de "coûts variables" estimés en fonction de l'activité, elle-même mesurée en nombre de journées pour les internes (CPI) et les "demi pensionnaires" (centre de jour). Ces statistiques sont, depuis plusieurs années, visiblement surestimées : alors que le budget 2000 a été alloué sur la base de 4 528 journées d'internes et de 20 784 journées pour les demi-pensionnaires, la réalité est de 3 498 pour les premiers et de 3 882 pour les seconds, dont seulement 2 036 jeunes de la PJJ. Le budget de fonctionnement de la Ferme de Champagne imputé à l'article 34-34 (0,76 M€) représente l'équivalent du budget de tous les établissements parisiens de la PJJ (un SEAT, 2 CAE, 2 foyers, un centre de jour ...).

Non seulement les coûts d'activité sont excessifs au regard du nombre de jeunes pris en charge, mais ils sont opaques en raison de la diversité des associations présentes sur le site servant de support à des actions d'insertion et de la pluralité des financements (crédits d'intervention, de fonctionnement de l'Etat, subventions du conseil régional, aides du FSE ...). Malgré ces imprécisions, le coût total a pu être estimé à environ 3 M€. Il en résulte que pour environ 35 jeunes présents en moyenne sur le site en 1999, le prix de journée s'élève à près de 400 €. Une inspection diligentée à la suite des observations provisoires de la Cour a conclu que "même à 100 % de l'activité théorique du centre de jour, on peut légitimement s'interroger sur le rapport investissement/activité. Cette interrogation doit porter sur l'ensemble du site"<sup>22</sup>

## **B – Les associations para-administratives**

### **1 – Origine et financement**

Les associations para-administratives proches des structures de la PJJ ont déjà fait l'objet de critiques de la part tant de la Cour en 1992, que de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) à travers un rapport détaillé de juin 1997. Elles se sont néanmoins développées grâce aux financements obtenus tant de l'Etat que du fonds social européen (FSE), dès lors, bien entendu, qu'elles satisfaisaient aux critères de co-financement de ce dernier. Elles ont simultanément diversifié leurs activités soit en exerçant des missions normalement dévolues aux services

---

22) Rapport de l'inspection de la PJJ du 16 octobre 2001.

de la PJJ mais que ces derniers leur confiaient, soit, de manière plus autonome, en accueillant des jeunes autres que ceux placés sous mandat judiciaire, soit en percevant les produits des travaux d'insertion professionnelle des jeunes et ce en dépit de la mise en place, en janvier 1995, d'un réseau de régies de recettes.

Dans son rapport précité de 1997, l'IGSJ a recensé 181 associations para-administratives qui peuvent, globalement, être regroupées en trois grands sous-ensembles.

Les associations d'action éducative (AAE) se sont substituées, à l'initiative de la Chancellerie, aux comités de patronage des établissements d'éducation surveillée et des services d'éducation surveillée. Leur cadre a été défini par l'arrêté du Garde des Sceaux du 26 décembre 1958, qui proposait en annexe des statuts-types d'associations de la loi de 1901. Composées pour l'essentiel des éducateurs ou des cadres de la PJJ, leur mission consistait à apporter une assistance éducative aux mineurs placés sous mandat PJJ. Le rapport de l'IGSJ dénombre 113 AAE, dont 60 ont encore un statut conforme aux statuts types de 1958. Certaines d'entre elles (34) déclarent avoir une activité de formation ou d'insertion professionnelle.

Une deuxième catégorie d'associations est parfois appelée de "promotion professionnelle" ; créées à l'origine dans le but de collecter et d'employer la taxe d'apprentissage, elles sont plutôt animées par des professeurs techniques alors que les associations d'action éducative comptent davantage d'éducateurs. L'activité de collecte de la taxe d'apprentissage est devenue marginale. Le rapport de l'IGSJ de 1997 indique que seules 18 associations para-administratives de la PJJ perçoivent la taxe, pour des montants modestes s'échelonnant de 121,96 à 18 598,78 €.

Une troisième catégorie d'associations destinées à promouvoir l'insertion par l'économique est le fruit d'initiatives des services déconcentrés ou d'éducateurs et de professeurs techniques. 20 entreprises d'insertion ont été créées à la PJJ depuis 1985. Le cadre juridique des entreprises d'insertion a été rappelé et précisé par la circulaire du ministère chargé de l'emploi du 26 mars 1999. A ces entreprises d'insertion s'ajoutent près de 70 sites de formation (CAE) disposant d'une association support pour faire de l'insertion par l'économique sous forme de chantier école et d'atelier de formation de production. Enfin, les associations d'action éducative et de promotion professionnelle peuvent mener leurs propres initiatives dans le domaine de l'insertion par l'économique.

Le développement des associations para-administratives est en grande partie lié à celui des activités d'insertion dans la mesure où elles permettent à la PJJ de bénéficier par ce moyen de crédits supplémentaires, dont l'utilisation est plus aisée que ceux transitant par le seul secteur public.

En premier lieu, la PJJ s'est en effet inscrite dans les programmes du fonds social européen dont elle a obtenu, au cours de deux périodes successives – 1990/1993 et 1994/1999 – des ouvertures de crédits pour environ 30 M€ au total.

Contrainte de consommer rapidement les crédits du FSE, la PJJ n'a pas trouvé d'autres supports de ces crédits que les associations para-administratives. Il est vrai que les associations ordinaires sont peu attirées par les exigences du FSE : le plafond du coût horaire de la formation admis par le FSE est faible par rapport à celui que retiennent les conseils généraux (2,82 € contre 4,57 €), les crédits du FSE sont mandatés avec beaucoup de retard, ce qui obère la trésorerie des associations ; comme le FSE ne finance que 45 % du coût des actions, des co-financements publics nationaux doivent être recherchés, ce qui est plus facile pour les associations para-administratives qui peuvent valoriser les concours en nature de la PJJ (mises à disposition, emplois aidés). Au surplus, la PJJ privilégie les associations para-administratives que ses services locaux contrôlent mieux.

#### **La PJJ bénéficiaire et gestionnaire crédits du Fonds social européen (FSE)**

Le programme FSE 1990-1993 géré par la PJJ a fait l'objet d'un contrôle de la Commission européenne en 1994. Ce contrôle a conclu que 3,17 M€ avaient été perçus en trop par la PJJ, sur un programme prévu de 14,59 M€ et sur des opérations réalisées d'un montant de 11,42 M€.

Ce montant élevé des trop perçus recouvre deux réalités différentes : d'une part, le simple remboursement de crédits demeurés sans emploi, en administration centrale, en préfecture ou dans les comptes des associations, qui reflète la difficulté de la PJJ à consommer les crédits du FSE et à subventionner des projets viables ; d'autre part, le paiement de crédits du FSE non acceptés par la Commission (dépenses d'assistance technique déclarées inéligibles). Les crédits demeurés disponibles en administration centrale, reportés pour financer les premières actions du programme FSE 1994-1999, ont permis de rembourser une partie du trop perçu constaté par la Commission européenne, à hauteur de 1,78 M€. Il a ainsi subsisté un solde de 1,39 M€ à rembourser.

Le second programme FSE 1994-1999 élaboré par la PJJ prévoyait un montant de 36,59 M€, soit un cofinancement de l'UE de 45 % du coût



total du programme. La PJJ aurait par conséquent dû recevoir une dotation annuelle de 6,10 M€ par fond de concours. Ces dotations, sur la période 1994-2000, se sont cependant limitées respectivement à 15,05 M€ au titre des mesures 11 (programme de formation) et à 0,21 M€ au titre des mesures 20 (assistance technique et évaluation). Le faible montant des crédits ouverts s'est de surcroît accompagné d'une forte sous-consommation des crédits. Selon la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'emploi et de la solidarité, 8,96 M€ ont été consommés pour la période 1994-2000 pour des actions sélectionnées d'un montant de 16,02 M€.

La sous-consommation des crédits du FSE s'explique d'abord par la notification tardive d'agrément par la mission FSE de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, qui n'est intervenue qu'en août 1995. Elle résulte également des retards occasionnés par la complexité des montages des actions FSE. Plus fondamentalement, la sous-consommation des crédits du FSE traduit la difficulté de trouver des projets pédagogiques satisfaisants et des associations relais solides. A cet égard, la faible consommation des crédits du FSE reflète la saturation financière des dispositifs d'insertion de la PJJ.

En deuxième lieu, d'autres subventions publiques, qu'elles émanent de l'Etat au titre de la politique de la ville ou de la prévention sanitaire, ou des collectivités locales au titre de l'animation des quartiers, ont contribué au développement des moyens financiers dont disposent les associations para-administratives de la PJJ. Celles-ci sont devenues un instrument permettant de drainer de nouvelles ressources publiques vers la PJJ et valorisent ses agents en leur permettant d'élargir leur domaine d'intervention ordinaire et d'accueillir des publics diversifiés.

Enfin, les associations para-administratives sont fréquemment sollicitées pour financer les dépenses et percevoir les recettes de production liées aux chantiers ou activités rémunérées des jeunes confiés à des centres de jour ou des ateliers du secteur public. Le rapport de l'IGSJ souligne que la subvention de fonctionnement de la PJJ sur le chapitre 46-01 ne représente que 5 % des recettes de ces associations alors que les recettes de production apportent la moitié des ressources du secteur para-administratif.

Dans sa réponse du 24 juillet 1992 à un référé du Premier président de la Cour des comptes, le Garde des Sceaux écrivait que les "associations d'action éducative ne gèrent pas, toutes réunies, des sommes considérables" et que le "total des montants gérés pour des missions propres est inférieur à 15 millions de francs (2,29 M€)". Le rapport de l'IGSJ de juin 1997 indique que les sommes gérées par les associations para-administratives de la PJJ sont en réalité très supérieures, de l'ordre

de 9,15 M€ en 1995, mais que ce chiffre est probablement inférieur à la réalité. En effet, une telle évaluation est probablement dépassée puisque le bilan en cause a été réalisé antérieurement à la montée en charge des crédits du FSE. En outre, il ne comprend pas l'évaluation du coût des personnels et des locaux de la PJJ mis à disposition de ces associations. Selon le même rapport, une évaluation minimale de ces coûts fait ressortir pour 1997 un budget consolidé de 19,82 M€, dont 6,10 M€ de crédits FSE.

## **2 – Une dilution de l'action de la PJJ**

Sous l'égide des associations para-administratives, la PJJ développe des actions qui ne s'adressent plus exclusivement à des jeunes sous mandat judiciaire. Cette évolution est apparue dès la participation de la PJJ à la politique de la ville. Elle a pris une ampleur nouvelle avec le bénéfice des crédits du FSE puis les projets de contractualisation avec des régions.

Dès lors, le risque de dilution de l'action de la PJJ est d'autant plus réel que le degré d'autonomie de ces associations est très variable et qu'il est difficile de faire la part, dans leur fonctionnement et leur activité, de ce qui relève de l'exécution de directives de la direction de la PJJ et de l'action militante autonome et individuelle de leurs dirigeants, au demeurant agents de la PJJ.

Au surplus, l'exercice d'un pouvoir de tutelle par les conseils généraux sur les services associatifs financés par les départements s'opposait à ce que lesdits services demeurent gérés par des agents de la PJJ, agissant comme présidents des associations gestionnaires. A la suite de l'intervention de la Cour en 1992, la circulaire du 22 janvier 1996 a invité les directeurs des services déconcentrés à ne plus siéger dans les organes de direction des associations d'action éducative.

Cette instruction n'a pas suffi à éliminer dans certains cas le maintien de relations de type hiérarchique entre la PJJ et ses associations. Sur 181 associations para-administratives, 54 (30 %) sont présidées par un magistrat, 78 (43 %) par un fonctionnaire de la PJJ et 49 (27 %) par une personnalité extérieure (fréquemment un retraité de la PJJ)<sup>23</sup>.

---

23) Source : rapport IGSJ de 1997.

### 3 – La réforme inachevée des associations para-administratives

Pour remédier à certaines des difficultés énumérées ci-dessus et permettre, notamment, l'intervention directe des services départementaux, la direction de la PJJ a mis en place, par un arrêté du 21 octobre 1993, un réseau de régies d'avances et de recettes. Elle dispose aujourd'hui de 324 régisseurs disposant d'un montant moyen d'avances de plus de 80 000 € et couvrant chaque établissement au moyen de sous-régies et de mandataires. Les régisseurs peuvent se procurer, conformément à l'arrêté, les biens ou services "nécessaires à l'hébergement, l'entretien, la santé, le transport, l'éducation, la formation scolaire et professionnelle, les loisirs des mineurs ...". Ils peuvent également recouvrer plusieurs catégories de recettes, notamment le produit des ventes réalisées par les établissements et services de la PJJ, la contribution volontaire des mineurs et jeunes majeurs pour la charge de leur entretien, les dons et legs et le remboursement des cautions.

Toutefois, dans son rapport de 1997 précité, l'IGSJ soulignait que la réforme comptable organisée par l'instruction du 21 décembre 1994 et l'information qui en a été faite "n'apportaient aucun éclairage sur les conséquences à tirer de ces informations sur la gestion et le devenir des associations d'action éducative"<sup>24</sup>. Le rapport notait plus loin que "le volet des associations para-administratives n'a pu être traité malgré les engagements pris auprès de la Cour des comptes". En effet, la partie recettes des régies demeure sous-exploitée puisque seulement 0,46 M€ ont fait l'objet de titres de perception en 2000.

La direction de la PJJ a entamé à compter de mars 2002 une démarche de recensement des associations existantes afin de déterminer celles dont les missions peuvent être reprises par elle et ayant vocation à être dissoutes et celles dont l'action devra perdurer, mais dans un cadre juridique et financier sécurisé.

---

#### RECOMMANDATIONS

---

*S'agissant des centres de jour, il apparaît indispensable :*

*- de fournir un cadre juridique définissant leurs missions, dont la loi du 2 janvier 2002 relative aux institutions sociales et médico-sociales ouvre déjà la possibilité, et qui permette aux juges d'affecter les jeunes dans les activités prévues ;*

---

24) Rapport de l'IGSJ de 1997, p. 13.

*- d'organiser le développement et le suivi de ces activités, ce qui devrait conduire à redéfinir l'intervention du corps des professeurs techniques ;*

*- de réintégrer dans les services de la PJJ certaines activités d'insertion par l'économique, grâce aux régies d'avances et de recettes, le recours à des entreprises d'insertion sous forme, par exemple, d'associations indépendantes habilitées étant réservé aux actions d'une certaine ampleur ;*

*- de réformer profondément le secteur des associations d'action éducative, en réintégrant dans le secteur public les dépenses de fonctionnement pour les mineurs placés sous mandat judiciaire, désormais couvertes et organisées grâce aux régies, et en transférant à des associations indépendantes de la PJJ, habilitées ou non, les activités concernant les mineurs non placés dans le secteur public ou non placés sous mandat judiciaire ; en abandonnant, enfin, les activités liées à la collecte de la taxe d'apprentissage, dont le produit est faible.*

---

#### **IV – L'absence d'évaluation de la prise en charge des jeunes**

La PJJ, par son service d'inspection ou par des commandes d'audits auprès de consultants privés, dispose de rapports ponctuels d'évaluation de certaines structures ou de certains dispositifs de prise en charge (suivi par exemple du devenir des jeunes placés en CER).

En revanche, le pilotage, l'évaluation et la programmation des actions d'insertion par les différents échelons hiérarchiques de la PJJ (administration centrale, DR, DD) ne sont pas assis sur des objectifs clairs, des indicateurs d'activité fiables et des critères homogènes d'appréciation des résultats obtenus. Il n'existe, notamment, aucune statistique relative aux qualifications et diplômes obtenus par les jeunes de la PJJ grâce au dispositif d'insertion.

Plus fondamentalement, les actions de la PJJ et leurs effets sur les jeunes ne font pas l'objet d'évaluation ou de suivi individuel. Une étude épidémiologique a certes été réalisée en 1998 par l'INSERM (cf. 1<sup>ère</sup> partie) sur les publics pris en charge par la PJJ. Mais l'itinéraire des jeunes pris ou ayant été pris en charge n'est pas étudié. Certains indicateurs, comme le taux de récidive ou l'inscription dans des dispositifs sociaux, devraient cependant être connus. Il est vrai que la

mise en place d'un dispositif d'évaluation et de suivi des jeunes placés sous mandat judiciaire se heurte à plusieurs difficultés : juridiques, en raison de la nécessaire tenue d'un fichier de données nominatives, méthodologiques (sur quelle durée convient-il de mesurer les effets de la prise en charge après que le jeune n'est plus sous mandat judiciaire ou a atteint sa majorité ?) et matérielles (nécessité de disposer de compétences qualitatives et quantitatives pour un tel travail). Consciente de l'absence d'évaluation, la PJJ souhaite procéder à des études concernant les publics eux-mêmes, et dans ce dessein, a organisé la mise en place d'un panel de mineurs à compter de septembre 2002.

## **Chapitre IV**

### **La tutelle de la protection judiciaire de la jeunesse sur le secteur privé**

Le secteur privé participe à l'exécution des mesures de protection judiciaire de la jeunesse. Il se compose de deux réseaux : l'un dit habilité par le ministère de la justice ; l'autre dit non habilité ou conventionné. La nomenclature budgétaire du ministère de la justice (le chapitre 37-33) ne distingue pas les dépenses mandatées pour des établissements et services habilités de celles bénéficiant au secteur conventionné et ne permet donc pas un suivi comptable fin. Ces dépenses sont imputées en fonction de la mesure prise en charge par l'Etat, ce qui ne donne pas d'informations sur les catégories de services et d'établissements bénéficiaires de crédits car ces dernières sont plus nombreuses que l'éventail des mesures judiciaires<sup>25</sup>.

## **I – Le secteur habilité**

### **A – L'habilitation « justice » et ses conséquences**

#### **1 – L'habilitation**

L'article L 313-10 du code de l'action sociale et des familles dispose que les personnes, établissements, services ou organismes publics ou privés, auxquels l'autorité judiciaire confie "habituellement" des mineurs soit au titre de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante, soit au titre des articles 375 à 375-8 du code civil relatifs à l'assistance éducative, sont habilités par le préfet.

La procédure d'habilitation a pour objet de certifier le contenu et les caractéristiques de l'offre d'accueil des établissements privés concernés, de les inciter à concevoir un projet pédagogique adapté à leur public et de garantir la rémunération des associations gestionnaires des structures d'accueil, mais aucune norme générale n'existe par catégorie d'établissement ou de service.

L'habilitation constitue le fondement de la rémunération des établissements privés. Les arrêtés du préfet de département, après avis du président du conseil général, du juge des enfants et, éventuellement, de l'autorité académique lorsque le service reçoit des mineurs d'âge scolaire,

---

25) Aux mesures de placement et à la fonction d'hébergement correspondent par exemple plusieurs types d'établissements : foyer, maisons d'enfants à caractère social, centre d'hébergement diversifié, centre scolaire et professionnel, établissement, centre de placement familial.

précisent les conditions de l'habilitation, notamment le nombre et l'âge des jeunes concernés ainsi que les conditions d'éducation et de séjour ; ils sont pris pour une durée de cinq ans renouvelable. Pour autant, ils ne sont pas toujours renouvelés dans les délais prévus : la Cour a ainsi pu relever qu'en Seine-Saint-Denis, aucun des arrêtés préfectoraux pris entre le 6 octobre 1991 et le 15 octobre 1993 n'avait fait l'objet d'un renouvellement.

Les éventuelles violations des clauses fixées par les arrêtés sont sanctionnées par le refus de renouveler l'habilitation au terme de la durée prévue, voire par le retrait de celle-ci. Entre 1995 et 2000, 51 habilitations ont ainsi été retirées ou non renouvelées. Ce chiffre doit toutefois être relativisé dans la mesure où quatre structures seulement ont perdu leur habilitation pour des raisons liées aux difficultés qu'elles rencontraient dans la prise en charge des jeunes. Les autres cas correspondent soit à des absences de demande de renouvellement, soit aux conséquences de restructuration des établissements.

Le système qui vient d'être décrit connaît toutefois une limite dans la mesure où le juge n'est pas considéré comme tenu par l'habilitation<sup>26</sup> : cette dernière est un instrument fondamental, mais non une garantie de la mise en œuvre d'une politique publique à l'égard des mineurs placés sous mandat judiciaire. Le juge des enfants a donc toute latitude pour confier un jeune à un service habilité, sans tenir compte de la capacité d'accueil de ce dernier, ou encore pour placer un mineur hors du secteur habilité. La Cour a pu relever plusieurs exemples de cette situation, notamment dans le département de l'Essonne en 1997.

Par ailleurs, la pratique de l'habilitation des établissements qui offrent des activités de jour sans hébergement rencontre une difficulté sérieuse. Autorisée par l'article L 311-1 du code de l'action sociale et des familles, qui prévoit qu'elle peut être spécifique, cette habilitation s'est vu préférer les habilitations globales où l'activité de jour fait partie intégrante de la prise en charge éducative liée à une mesure de placement, d'investigation ou d'éducation en milieu ouvert.

La rareté de l'habilitation spécifique des centres de jour a au moins deux explications. La première repose sur les réticences éventuelles des conseils généraux à financer des activités de jour qu'ils estimeraient relever de la compétence de l'Etat (enseignement, par exemple) ou de la région (formation professionnelle). La seconde est liée à la nature de l'ordonnance judiciaire de placement, qui constitue le seul fondement juridique de la présence du mineur en centre de jour. Or, cette ordonnance

---

26) Cela résulte expressément d'une circulaire du 16 juin 1989.



précise rarement que le jeune placé en milieu ouvert est soumis à une obligation d'assiduité liée

à une activité de jour ou de formation et elle ne constitue pas, alors, une pièce justificative suffisante permettant de rémunérer l'établissement d'accueil selon le système du prix de journée.

L'absence d'habilitation spécifique des centres de jour emporte des conséquences négatives : en premier lieu, elle entrave le développement de structures ayant l'accueil de jour pour vocation exclusive et susceptibles, à ce titre, de venir renforcer les dispositifs du secteur public qui connaissent souvent des difficultés d'adaptation, de redéploiement et de pénurie d'enseignants ; en second lieu, elle contribue à entretenir des incohérences dans le système de tarification des établissements, car les arrêtés d'habilitation ne font pas la distinction entre les différentes activités (internat, semi-internat, accueil de jour). Une procédure d'habilitation spécifique à l'accueil de jour offrirait pourtant la possibilité de tirer parti de la souplesse du secteur privé pour procéder à des redéploiements rapides des centres de jour et, de surcroît, clarifierait les arrêtés d'habilitation en prévoyant une habilitation par fonction (hébergement, suivi en milieu ouvert, réparation pénale, centre de jour). Elle pourrait permettre que soient prises des mesures judiciaires spécifiques pour le placement d'un jeune en centre de jour.

## **2 – La tarification**

Il a été précisé plus haut que l'habilitation constituait le fondement juridique de la rémunération ou de la tarification des établissements privés.

La tarification du secteur habilité, qui est tantôt une compétence exclusive de l'Etat, tantôt une compétence conjointe Etat-département fondée sur l'article 45 de la loi du 22 juillet 1983, utilise trois unités de compte, selon le type de prestation assuré : tarification à l'acte pour les enquêtes sociales, tarification au cas pour les mesures de réparation, tarification à la journée pour les mesures d'investigation, d'hébergement et d'action éducative en milieu ouvert. Cette dernière catégorie de tarification, qui correspond au prix de journée proprement dit, est l'unité de compte dominante pour les versements effectués aux établissements habilités. La répartition des compétences entre l'Etat et le département pour effectuer la tarification est illustrée par le tableau ci-dessous.

Mesures	Unité de tarification	Autorité compétente
Enquêtes sociales	Acte	Préfet
Réparations pénales	Cas	Préfet
Investigations (orientation éducative)	Journée	Préfet/Président du conseil général
Action éducative en milieu ouvert	Journée	Préfet/Président du conseil général
Hébergement	Journée	Préfet/Président du conseil général

La fixation du prix de journée des établissements habilités repose encore largement sur les principes fixés par le décret du 3 janvier 1961 portant adaptation de la réglementation hospitalière aux établissements sanitaires ou sociaux. Les foyers d'hébergement sont soumis au plan comptable hospitalier simplifié dans sa version antérieure à la réforme introduite par le décret du 11 août 1983 relatif au budget global, et chaque établissement doit tenir sa propre comptabilité, même s'il dépend d'une association gérant plusieurs structures sanitaires.

Dès lors, la détermination du prix de journée intervient dans des conditions classiques et résulte du prix de revient prévisionnel de l'établissement divisé par le nombre de journées, l'ensemble étant augmenté ou diminué de l'excédent ou du déficit de clôture de l'établissement à l'exercice N-2. Les éléments du prix de revient prévisionnel font, traditionnellement, l'objet de normes de valorisation. A l'issue d'une procédure contradictoire, un arrêté est pris par la ou les autorités compétentes. Il est théoriquement applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice auquel il correspond ; toutefois, le délai moyen d'élaboration d'un prix de journée étant de 7,45 mois, de nombreux arrêtés de tarification sont pris tardivement, avec toutes les incertitudes financières qui en découlent pour les associations concernées. En effet, le principe de la tarification prévisionnelle n'est plus respecté et la règle, recommandée par la commission nationale de la tarification sanitaire et sociale, selon laquelle un prix de journée ne doit pas faire l'objet d'une application rétroactive au 1<sup>er</sup> janvier de l'année, même lorsqu'il est publié tardivement, est habituellement transgressée.

Conçu comme un mécanisme fondamentalement protecteur de l'équilibre financier d'un établissement dans la mesure où il permet de prendre en compte quasi-automatiquement les fluctuations de l'activité du pénultième exercice, le prix de journée n'en comporte pas moins plusieurs limites.

La première résulte de ce qu'en rendant les établissements habilités dépendants de leur taux d'activité, il les incite à faire en sorte que ce dernier soit le plus élevé possible. Le système de prix de journée conduit donc à un accroissement des dépenses publiques.

Afin d'assurer une meilleure maîtrise de leur dépense, certains départements ont mis en œuvre un financement globalisé. Selon les informations communiquées par la Chancellerie, 14 cas ont ainsi été relevés dans le bilan de la tarification 1998. Par exemple, le conseil général de l'Aube a mis en place dès 1993 cette procédure, en accord avec l'association auboise de sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence (AASEA), qui avait le monopole des établissements et services habilités dans le département, sans pour autant que la PJJ s'oppose à cette expérimentation en raison, selon elle, de la faible proportion de jeunes délinquants pris en charge par l'Etat dans l'Aube.

La seconde limite réside dans le fait que le prix de journée est inadapté aux fluctuations de l'activité des services de milieu ouvert, qui sont difficiles à gérer par le milieu associatif. Ce dernier dispose, certes, d'une certaine souplesse qui lui permet, par exemple, de recourir à des contrats de travail à durée déterminée ; mais les prêts de personnels entre des services gérés par des associations distinctes sont difficiles ; des coûts importants, sous forme de versements d'indemnités, peuvent résulter de licenciements au sein d'un établissement suivis d'embauches immédiates dans d'autres services ; de même, l'inscription de clauses de mobilité dans les contrats de travail des éducateurs est mal acceptée par les intéressés et donne lieu, en contrepartie, à l'octroi d'indemnités ou de frais de mission supplémentaires.

**L'absence dans les Hauts-de-Seine de tarification distincte selon la prestation d'hébergement offerte**

Le développement de l'hébergement individualisé ne s'accompagne pas toujours d'un affinement de la tarification destiné à rémunérer distinctement chaque mode d'hébergement.

Neuf établissements des Hauts-de-Seine sont habilités pour plusieurs modes d'hébergement (internat, hébergement dit individualisé ou extérieur, accueil d'urgence, placement familial). Pour trois d'entre eux<sup>27</sup>, l'arrêté de tarification de l'année 2000 comprend un prix de journée

27) Fondation Notre Dame de la Joie à Clamart, foyer les Pléiades à Issy-les-Moulineaux, Ensemble éducatif à Sèvres.

distinct par mode d'hébergement. Pour six autres établissements<sup>28</sup>, l'arrêté de tarification pour l'année 2000 ne comprend qu'un prix de journée unique et global, quel que soit le mode d'hébergement retenu.

Cette pratique de prix de journée unique est susceptible de permettre des subventions d'un mode d'hébergement par un autre au sein du même établissement. Cet exemple illustre la difficulté d'adapter la procédure de tarification à des structures conçues pour l'hébergement individualisé ou en semi-autonomie. Or, ce mode d'hébergement est recherché de manière croissante pour favoriser l'autonomie des mineurs de plus de seize ans et des jeunes majeurs et pour répondre aux difficultés de fonctionnement des foyers d'hébergement collectifs.

## **B – Les difficultés de pilotage et de contrôle du secteur habilité**

Le secteur habilité est atomisé et comprenait, au moment du contrôle de la Cour, 1 009 établissements et services dépendant de 449 associations, l'ensemble employant environ 24 000 salariés en équivalent temps plein.

En 1999, l'activité du secteur habilité était éclatée entre l'hébergement (34 000 places réparties entre 659 établissements et 57 services de placement familial), les mesures d'investigation (26 500 mesures réalisées par 82 SIOE (Services d'investigation et d'orientation éducatives) et 87 services d'enquêtes sociales) et les mesures de milieu ouvert (83 700 mesures relevant de 16 services d'action éducative en milieu ouvert et 12 services de réparation pénale). Ce secteur comprend des acteurs puissants. Un certain nombre d'associations départementales sont affiliées à des fédérations nationales telles que l'Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance (UNASE), ou encore l'Union nationale des œuvres privées sanitaires et sociales (UNIOPSS). Elles possèdent une influence supérieure à ce que pourraient laisser supposer les crédits qu'elles perçoivent de l'Etat. C'est ainsi, par exemple que l'association auboise de sauvegarde de l'enfance a le monopole des établissements et services habilités « justice » dans le département de l'Aube, ou encore que l'association de sauvegarde de l'enfance de Seine-et-Marne emploie, tous services confondus, près de 750 salariés.

---

28) Service d'accueil d'urgence de l'AVVEJ à Colombes, Centre maternel de Clairefontaine de l'AVVEJ à Fontenay aux Roses, Centre maternel Le Bief à Antony, Maison d'enfants « OPEJ » à Ruel-Malmaison, la maison d'enfants Equinoxe à Chatenay Malabry, le foyer de Garches.

Les problèmes de pilotage et de contrôle du secteur habilité sont liés aux relations complexes qu'entretiennent l'Etat et le département dans le domaine de la prise en charge des jeunes ainsi qu'aux modalités d'exercice du contrôle exercé par l'Etat.

## **1 – Les relations entre l'Etat et le département**

On a vu plus haut les difficultés qui pouvaient résulter d'un éclatement des compétences entre l'Etat et le département en matière de tarification. Ces difficultés s'étendent à d'autres domaines.

### *a) Une articulation insuffisante*

C'est ainsi que les établissements habilités étant appelés à fournir, aux termes de l'article 46 de la loi du 22 juillet 1983, des prestations prises en charge concurremment par l'Etat et le département, leur création ne peut être autorisée que par une décision conjointe du préfet et du président du conseil général. Le préfet peut toutefois autoriser sous sa seule signature la création d'un établissement privé si ce dernier n'accueille aucun public dont la prise en charge est susceptible d'être imputée au budget du département ; cette situation reste cependant exceptionnelle, du moins pour ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse.

En revanche, l'habilitation « justice » d'un établissement est de la compétence exclusive de l'Etat, les avis que doit recueillir le préfet préalablement à la prise de son arrêté d'habilitation n'étant en aucune manière des avis conformes. Certes, une circulaire du 16 juin 1989 recommande que les établissements habilités au titre de la PJJ le soient préalablement par le département au titre de la protection sociale, ce qui permet d'accorder une attention particulière aux associations travaillant dans le cadre des services de l'aide sociale à l'enfance, mais cette recommandation ne revêt aucun caractère contraignant.

La coordination des compétences de l'Etat et du département est censée, aux termes de l'article 2 de la loi du 6 janvier 1986, se concrétiser par un schéma départemental arrêté conjointement par le préfet et par le président du conseil général pour ce qui est des établissements ou services auxquels l'autorité judiciaire confie directement et habituellement des mineurs. Pourtant, au premier trimestre 2002, seulement 40 schémas départementaux avaient été signés et 29 autres étaient en projet. Pratiquement un tiers des départements français n'avaient pas encore entrepris d'élaborer un schéma, plus de quinze ans après la promulgation de la loi. Il est vrai que cette dernière ne prévoyait aucune sanction en cas

de non-respect de l'obligation qu'elle instituait. A cet égard, l'article L 312-5 du code de l'action sociale et des familles, dans sa rédaction issue de la loi du 2 janvier 2002 portant rénovation de l'action sociale, vient combler cette lacune en prévoyant que, soit à l'issue d'un délai de deux ans après la publication de ladite loi, soit dans un délai d'un an après l'expiration d'un précédent schéma, le préfet dispose de trois mois pour arrêter un document. Au surplus, l'articulation avec la procédure d'autorisation est renforcée, l'article L 313-4 du même code disposant que l'autorisation initiale est accordée si le projet est compatible avec les objectifs et répond aux besoins fixés par le schéma dont le projet de création d'un établissement relève. Dans cette perspective, une circulaire de la PJJ en date du 15 mai 2001 avait déjà prévu que le projet départemental devait s'inscrire dans un cadre pluriannuel et concernait à la fois le secteur public et le secteur associatif habilité : sur le fondement d'un bilan d'activité réactualisable chaque année, l'organisation départementale par dispositifs (milieu ouvert, hébergement, insertion) devrait permettre une meilleure coordination de l'offre d'accueil entre les deux secteurs.

#### *b) Des transferts de charges mal contrôlés*

Les problèmes d'articulation entre les compétences de l'Etat et celles du département ne s'arrêtent pas là. En effet, les mesures judiciaires de placement ou de prise en charge des mineurs au titre de l'assistance éducative ne sont pas financées par le conseil général, lorsque le juge décide qu'elles se feront dans des établissements de la PJJ. Cette définition de l'autorité en charge du financement, qui repose sur le type de structure d'accueil et non sur la base juridique de la mesure prise, est un héritage d'un règlement d'administration publique datant de 1959, qui répartissait entre la direction de l'éducation surveillée et les DDASS le financement des séjours en établissement. Or, depuis l'intervention des lois de décentralisation et le transfert de l'aide sociale aux départements, la pérennisation de ce partage de compétences a pour conséquence que le juge des enfants, lorsqu'il décide de placements directs, peut avoir une influence sur le montant du financement des mesures d'assistance éducative pesant soit sur l'Etat, soit sur le département. Ce financement est en effet directement tributaire à la fois du prescripteur de la mesure (donc du juge) qui peut choisir d'orienter un jeune soit vers le secteur public, soit vers le secteur habilité, et de la densité plus ou moins forte de ce dernier secteur au sein du département : plus cette densité est limitée et plus la prise en charge des mineurs sous protection judiciaire risque d'incomber aux services de l'Etat.

Les critères de financement des mesures judiciaires devraient donc faire l'objet d'une simplification et la réglementation devrait être amendée pour que la base juridique de la mesure ordonnée par le juge constitue l'unique référence du financement de cette dernière. Cette modification aurait le mérite, selon la Cour, de neutraliser l'effet du choix de l'établissement d'accueil sur la répartition des financements entre l'Etat et le département. Elle impliquerait la mise en place d'un mode de tarification des journées d'hébergement et des mesures de milieu ouvert assurées par le secteur public au profit de mineurs relevant, en fait, de l'assistance éducative : à ce titre, elle nécessiterait la mise en place d'une comptabilité analytique dans les établissements du secteur public. Elle supposerait également la création d'un fonds de concours permettant à l'Etat de percevoir les recettes en provenance des collectivités départementales.

**Un exemple de transfert indu de charges des départements à l'Etat : le foyer d'accueil d'urgence de la Croix-Nivert à Paris**

Ce foyer, géré par une association privée, a été habilité par le préfet de Paris au titre de l'assistance éducative. Le financement des placements devrait donc être assuré par le département sur la base d'un prix de journée. Le département de Paris s'étant refusé à supporter l'intégralité du financement du foyer de la Croix-Nivert, au motif que les mineurs errants pris en charge étaient en minorité originaires de Paris, l'Etat a accepté de prendre en charge 60 % des dépenses, aux termes d'une convention tripartite avec le département et l'association gestionnaire à compter de la fin de 1990.

Une nouvelle convention conclue en 1999 a réparti la charge entre les départements de la région selon l'origine des décisions de placement, mais sur la base d'un prix de journée correspondant à une occupation théorique (90 %) du foyer, alors que celle-ci n'est que de 70 %.

Le transfert indu de charges des départements à l'Etat a pu être évalué à près de 3,96 M€ sur la période 1990-2000.

Par ailleurs, dans le cadre du dispositif qui vient d'être décrit, la protection des « jeunes majeurs » soulève des problèmes spécifiques. Le décret du 18 février 1975 précise que la prise en charge de ces derniers résulte soit d'un placement administratif des services d'aide sociale à l'enfance – dans ce cas, le financement incombe au département – soit d'une décision judiciaire – la prise en charge des intéressés étant alors assurée par l'Etat.

Le financement de l'hébergement des jeunes majeurs est loin d'être négligeable : en 1999, il représentait 53 % des dépenses de l'Etat en faveur du secteur privé.

La dualité résultant des dispositions du décret de 1975 est susceptible d'encourager des mécanismes de transferts de charge, le recours à des décisions judiciaires permettant de faire supporter par l'Etat et non par le département le financement de la prise en charge des jeunes majeurs. Selon le décret de 1975, la décision du juge les concernant nécessite une demande spontanée de leur part. Ceux-ci, dans les faits, sont rarement capables d'effectuer seuls de telles démarches et doivent donc être accompagnés par des éducateurs ou des travailleurs sociaux. Or, lorsque le mode de prise en charge financière par le département est moins généreux que celui des certaines mesures judiciaires financées par l'Etat, il peut arriver que les travailleurs sociaux incitent le jeune majeur à solliciter une décision de protection judiciaire. Dans le département du Rhône, selon la direction départementale de la PJJ, près d'un quart des jeunes majeurs sous protection judiciaire n'étaient pas connus des services de la PJJ avant leur majorité. Ce ratio constitue un bon indicateur de transfert de charges entre placements administratifs et placements judiciaires des jeunes majeurs.

Ces mécanismes de transferts de charge, même s'ils sont réguliers au regard de la loi, n'en sont pas moins contestables dans leur principe même ; il n'entre pas, en effet, dans la mission de la protection judiciaire des mineurs de se substituer aux services de l'aide sociale à l'enfance et de pourvoir aux difficultés matérielles des jeunes majeurs dont le traitement relève de la politique d'action sociale du département.

Les services de la PJJ disposent de plusieurs moyens pour limiter un afflux de jeunes majeurs sous protection judiciaire ; en premier lieu, ils peuvent chercher à dissuader les travailleurs sociaux du conseil général de solliciter des placements judiciaires pour des jeunes majeurs non connus des services de la PJJ ; en second lieu, ils ont la possibilité d'appeler l'attention des juges des enfants sur le taux de croissance élevé des dépenses consacrées aux jeunes majeurs ; en troisième lieu, ils ont la faculté de proposer d'amender les habilitations pour orienter l'accueil et la prise en charge vers les moins de 18 ans ; enfin il leur revient de développer des conventions avec les conseils généraux permettant la signature d'un contrat d'accueil entre le jeune majeur et le conseil général, dans le cadre d'un projet alliant l'intervention éducative de la PJJ et les aides financières du département, à l'instar de celle conclue avec le conseil général de Savoie le 22 juin 1999. Le nombre de jeunes majeurs pris en charge par la PJJ s'est stabilisé entre 1998 (1 099 537 journées) et 2001 (1 040 000 journées).



Plusieurs options pourraient néanmoins être étudiées pour simplifier les critères de prise en charge des jeunes majeurs, par le biais d'une révision du décret du 18 février 1975. L'une d'entre elles, par exemple, consisterait à distinguer deux catégories de jeunes majeurs, selon que ces derniers ont été connus ou non des services de la PJJ lorsqu'ils étaient mineurs. Ce critère de classification, s'il était formalisé, reviendrait à considérer que la PJJ est chargée du suivi et du financement des jeunes majeurs, lorsque ceux-ci ont été placés sous mandat PJJ, alors qu'ils étaient mineurs ; le département serait chargé du suivi et du financement des jeunes majeurs non connus de la PJJ antérieurement à leur majorité.

## **2 – Le contrôle du secteur habilité**

Ce contrôle n'est actuellement pas satisfaisant, dans la mesure où le suivi statistique de l'activité du secteur habilité n'est pas absolument sûr, et où la coordination et la fréquence des contrôles auxquels il est assujéti sont défectueux.

Le secteur habilité n'est pas couvert par le logiciel GAME (cf. supra), qui est destiné aux seuls établissements du secteur public de la PJJ. L'enregistrement de son activité s'effectue à partir de fiches administratives, remplies par chaque établissement et qui sont remises annuellement à l'administration centrale. Si le système actuel est réputé fiable par la direction de la PJJ dans la mesure où l'ordonnancement des crédits du chapitre 37-33 rémunérant le secteur habilité est subordonné à la production de l'ordonnance de placement prise par le juge des enfants, qui est une pièce justificative de la dépense, cette appréciation doit toutefois faire l'objet de réserves.

En premier lieu, l'administration centrale, elle-même, admet que lorsque le taux de retour des données en provenance des directions régionales et départementales est inférieur à 85 %, l'ensemble de ces données ne peut être considéré comme financièrement sûr. Or, la Cour a pu constater que le bilan de la tarification 1998 faisait apparaître un taux de retour inférieur à ce plancher dans quatre directions régionales, parmi lesquelles figuraient celles d'Ile-de-France et de Rhône-Alpes-Auvergne.

En second lieu, le dispositif mis en place ne permet pas de déduire de la facturation adressée par les établissements habilités aux services de la PJJ les absences des mineurs dès lors qu'elles sont inférieures à 48 heures. Le respect de cette règle est facile à vérifier lorsque cette absence résulte d'une fugue, car le signalement de cette dernière permet à l'établissement de dégager sa responsabilité. Il est, en revanche,

quasiment impossible à contrôler pour ce qui est du retour des jeunes dans leur famille au cours d'un week-end.

Par ailleurs, le secteur habilité reste paradoxalement très insuffisamment contrôlé, malgré ou peut-être à cause du nombre et de la diversité des autorités compétentes pour en assumer la surveillance.

Le contrôle du secteur habilité peut tout d'abord être exercé, sous forme de visites sur place, par l'autorité judiciaire – en l'espèce, le juge des enfants – en application de l'article 30 du décret du 16 avril 1946 relatif aux personnes, institutions ou services recevant des mineurs délinquants. Selon les dispositions d'un arrêté du 13 juillet 1960, un compte rendu annuel des visites ainsi effectuées doit être transmis au ministre de la justice ou à ses représentants. Or, la Cour a pu relever le caractère réduit de cette activité : en moyenne, moins de cinq rapports de visite sont communiqués chaque année au bureau des associations de l'administration centrale.

Le contrôle relève, par ailleurs, également de différentes autorités administratives. Depuis les lois de décentralisation et le transfert des services de l'aide à l'enfance aux départements, il est de la compétence des conseils généraux ; mais celle-ci n'est pas exclusive de celle antérieurement exercée par les services du ministère de la justice : on est donc en présence d'une compétence conjointe de l'Etat et du département.

La compétence de l'Etat est elle-même éclatée. Elle peut relever de plusieurs services ministériels : bien entendu, les services de la PJJ eux-mêmes ; les services des affaires sanitaires et sociales (DRASS, voire IGAS) s'il existe une habilitation délivrée à titre sanitaire par le ministère chargé de la santé ; et enfin les inspections d'académie et les inspections pédagogiques pour les activités scolaires des établissements.

Au sein de ces derniers, les compétences en matière de contrôle sont atomisées : sont éventuellement concernés les directeurs départementaux, les directeurs régionaux ou l'inspection des services, qui sont censés apprécier les aspects pédagogiques (évaluation du personnel éducatif, du projet de service) et administratifs (fonctionnement de l'établissement, comptabilité et emploi des crédits) des structures contrôlées.

L'administration centrale de la PJJ recommande à ses services déconcentrés d'effectuer chaque année quatre à cinq contrôles aléatoires approfondis sur pièces et sur place au sein des départements les plus importants. Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint. Dans le département du Rhône, par exemple, seuls 14 foyers ont été contrôlés de manière approfondie entre 1996 et 2000 sur les

64 établissements habilités existants. Dans les Hauts-de-Seine et à Paris, aucun contrôle approfondi n'a eu lieu au cours de la même période, les vérifications effectuées n'ayant porté que sur les budgets prévisionnels et les comptes administratifs des établissements. Dans l'Essonne, un seul contrôle approfondi a eu lieu en 1997, portant sur une structure bénéficiaire de 50 % des crédits consommés par le secteur privé dans le département.

Quant à l'inspection de la PJJ, elle n'a, entre 1996 et 2000, rédigé que 15 rapports relatifs au secteur habilité contre 57 relatifs au secteur public. Cette orientation des missions de l'inspection est d'ailleurs conforme aux vœux des pouvoirs publics et à la priorité accordée par ces derniers à la situation des mineurs délinquants, majoritairement pris en charge par les structures publiques. Pour autant, le contrôle du secteur habilité s'en trouve amoindri, l'essentiel des interventions de l'inspection dans ce domaine s'inscrivant dans un contexte d'urgence ou de crise.

Au total, ni la PJJ ni, plus généralement, les diverses structures étatiques impliquées dans la surveillance des établissements du secteur habilité n'ont été, à ce jour, en mesure d'atteindre les objectifs que l'on attendait d'elles. Cette situation résulte, pour partie, d'une insuffisance des moyens nécessaires à la satisfaction de ces objectifs. Elle est surtout la conséquence d'une absence de coordination et de synergie entre les différents services susceptibles d'intervenir dans ce domaine, qui, de ce fait, agissent en ordre dispersé. Il existe pourtant des solutions au problème, comme l'illustre l'exemple de la préfecture de Lyon, où a été créée une cellule interministérielle de surveillance des associations, permettant une approche transversale du contrôle par la mutualisation des moyens, et grâce à laquelle plusieurs établissements habilités « justice » ont pu être examinés. Mais cette intéressante expérience semble rester, à ce jour, un cas isolé.

Ce bilan est d'autant plus décevant que lorsqu'un contrôle permet de détecter une situation de crise justifiant des mesures sévères, telles que le refus de renouvellement de l'habilitation et, a fortiori, la fermeture d'un établissement, le coût résultant de telles mesures est souvent très élevé : il exige en effet que soit établi un prix de journée qui tienne compte des charges exceptionnelles liées à l'éventuelle disparition de l'activité (coût des licenciements, par exemple). Cet impact financier plaide pour que soit instauré un suivi régulier et efficace des établissements habilités afin de prévenir, dans toute la mesure du possible, les situations susceptibles de déboucher sur des cessations d'activité brutales. A cette fin, il serait évidemment souhaitable que soit élaboré par la direction de la PJJ un guide du contrôle national du secteur habilité, qui n'existe pas à ce jour, du moins pour ce qui concerne les méthodes de contrôle sur pièces et sur

place. Là encore, certaines directions régionales ont cherché à pallier cette lacune en établissant leur propre guide. Mais cet effort n'a pas été généralisé et n'a donné lieu à aucun encouragement de l'administration centrale.

## **II – Le secteur non habilité ou conventionné**

Le « secteur conventionné », recouvre les structures ou les particuliers non habilités, mais auxquels les juges des enfants confient des mineurs délinquants. Sur le plan financier, la particularité réside dans une tarification des prestations résultant non pas d'un prix de journée, comme c'est le cas dans le secteur habilité, mais d'une convention « ad hoc » conclue entre la structure ou le particulier concernés et l'administration.

Le secteur conventionné se compose essentiellement, mais non exclusivement, de « lieux de vie » offrant une activité spécifique, dont l'objet est de dépayser le jeune et de lui apporter un mode de vie et un encadrement de type familial : la formule s'adresse donc prioritairement à des jeunes pour qui les placements en foyer ont été un échec, qui supportent mal les structures d'hébergement traditionnelles, qui ont besoin d'être éloignés de leur milieu d'origine ou encore pour qui des solutions de transition vers un apprentissage de l'autonomie sont recherchées.

Les « lieux de vie », toutefois, ne recouvrent pas l'intégralité du secteur conventionné. Ce dernier concerne également des particuliers considérés comme dignes de confiance, généralement proches du mineur, et auxquels ce dernier peut être confié, ou encore des associations non habilitées et qui ne sont pas pour autant gestionnaires d'un lieu de vie à proprement parler.

Le secteur conventionné n'est donc pas aisé à cerner et la notion de placement en lieu de vie, qui a nécessairement pour fondement une ordonnance judiciaire, n'est pas exempte d'ambiguïté : il est réalisé *intuitu personae*, et l'ordonnance de placement doit donc désigner une personne digne de confiance, même si, concrètement, le jeune est placé dans un lieu de vie géré par une association ; dans ce cas, c'est le

président de cette dernière qui est nominativement désigné comme étant la personne digne de confiance<sup>29</sup>.

Jusqu'à une époque récente, l'appellation « lieux de vie » était d'ailleurs dépourvue de référence juridique, et aucune autorisation ou aucun agrément préalable de l'administration n'étaient nécessaires à leur ouverture. La loi du 2 janvier 2002, qui révisé le code de l'action sociale et des familles, en les mentionnant, les a soumis à la procédure d'autorisation de l'article L 313-1 du code précité ; le nombre minimal et maximal de jeunes que ces structures peuvent accueillir est fixé par voie réglementaire. Cette réforme législative est positive, puisque la procédure d'autorisation préalable devrait permettre de répertorier les lieux de vie existants. En revanche, sa portée est limitée par la faculté que conservent les juges des enfants de placer les mineurs auprès de personnes dignes de confiance (donc en dehors des lieux de vie officiellement autorisés).

A ce jour, le recours aux lieux de vie varie fortement d'un tribunal à l'autre. L'exemple de l'Ile-de-France est, à cet égard, relativement illustratif : les mesures prises par les juges pour enfants de cette région peuvent s'appliquer dans plus de 600 lieux de vie, répartis sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, le secteur conventionné sert-il à compenser la saturation ou les difficultés d'hébergement des foyers de la région. En outre, les 0,70 M€ consacrés à ce secteur en 1999 sont très inégalement répartis : 0,20 M€ pour Paris, 0,21 M€ pour les Hauts-de-Seine, 3 000 € pour l'Essonne, rien pour la Seine-Saint-Denis.

## **A – Un système de tarification incertain**

La tarification résulte non d'un acte réglementaire, mais des termes de la convention. Celle-ci fixe le montant de l'indemnité journalière pouvant bénéficier aux personnes dignes de confiance pour la prise en charge des jeunes qui leur sont confiés pendant la durée du placement.

Plusieurs circulaires de la direction de la PJJ à l'occasion des campagnes de tarification pour 1999 et 2000 ont donné pour instruction que les indemnités journalières n'excèdent pas la somme de 24,39 €. Toutefois, l'habitude s'est instaurée, compte tenu du niveau peu réaliste de ce plafond, de négocier, au cas par cas, le montant des indemnités en tenant compte du projet pédagogique et du type de prestations

---

29) Il faut souligner que ce mode de placement, qui a pour fondement l'ordonnance du 2 février 1945, est différent du placement familial auprès d'un tiers digne de confiance qui s'effectue au titre de l'assistance éducative et pris en charge par les crédits de fonctionnement du secteur public de la PJJ lorsque le service de placement familial relève de ce secteur.

recommandé par le magistrat dans l'ordonnance de placement. En pratique, on tente ainsi de transposer au secteur conventionné les références en vigueur dans le secteur habilité pour l'établissement des prix de journée. Mais ce pragmatisme n'est pas exempt de dérives et permet à certains lieux de vie de proposer des projets pédagogiques particuliers, dont la validation peut entraîner des dépenses qui dans d'autres secteurs auraient été refusées. C'est ainsi, par exemple, que le 17 novembre 2000, la direction de la PJJ a autorisé le séjour d'un jeune en Laponie, centré sur l'entraînement des chiens de traîneau, pour une durée de 35 jours au prix de 152,25 € par jour.

Le secteur conventionné est donc assujéti à un régime financier moins rigoureux que celui du secteur habilité. Les lieux de vie ne disposant pas obligatoirement de budgets prévisionnels ni de comptes administratifs arrêtés, la réalité de leurs dépenses est pratiquement impossible à apprécier par la direction de la PJJ.

Par ailleurs, les indemnités journalières versées aux personnes dignes de confiance n'ont pas un statut fiscal clair. S'agissant d'indemnités, elles ne sont théoriquement pas imposables. Pourtant, certaines d'entre elles ont été qualifiées de revenus imposables par l'administration fiscale, en particulier lorsqu'elles concernaient des lieux de vie à statut commercial, ou exerçant parallèlement à l'accueil des jeunes délinquants une activité commerciale (location de chevaux, hébergement de touristes ...).

## **B – Un contrôle lacunaire**

La PJJ rencontre des difficultés pour tenir un inventaire précis des lieux de vie existants, définir les règles de leur rémunération et contrôler leur activité, notamment du fait de l'absence de cahier des charges de ces structures et de l'éloignement géographique fréquent du mineur placé et de l'éducateur référent, c'est-à-dire de la personne chargée, en service de milieu ouvert, du suivi d'un jeune qui peut faire l'objet de mesures successives ou simultanées. A cet éloignement géographique, qui est l'une des bases du système, s'ajoute le fait que, par leur nature même, les lieux de vie sont encadrés par des animateurs qui ne sont pas des éducateurs au sens professionnel du terme. Dès lors, le suivi du jeune concerné échappe, en quelque sorte, au dispositif de prise en charge de la PJJ.

Cette situation est aggravée par le fait que la coordination entre services, qui se révélerait indispensable au contrôle des lieux de vie, est très largement défailante. L'éloignement des lieux de vie peut être source

d'un conflit de compétence entre la direction régionale dans le ressort de laquelle une ordonnance de placement a été prise et celle dans le ressort de laquelle le lieu de vie est situé : la première peut souhaiter déléguer le suivi du jeune placé à la seconde ; cette dernière peut considérer cette tâche comme une charge induite. Au surplus, la direction régionale ou départementale du ressort d'un lieu de vie n'est pas systématiquement informée de l'ordonnance de placement prise par un juge extérieur à sa zone de compétence.

Pour tenter de pallier certains de ces inconvénients, la direction régionale de la PJJ de Rhône-Alpes – Auvergne a formalisé une procédure de contrôle de la prise en charge des jeunes placés en lieux de vie, mais cette procédure vise à coordonner la direction régionale et ses directions départementales et non les directions régionales entre elles. L'administration centrale n'a diffusé aucune circulaire sur cette question. A la direction régionale d'Ile-de-France, un chargé de mission s'est vu confier, pendant deux ans, le dossier du contrôle des lieux de vie sans qu'aucun document pouvant tenir lieu de guide de contrôle ait jamais vu le jour.

Pourtant, les lieux de vie représentent, en raison de leur éparpillement et de leur isolement, une importante zone à risques. On ne saurait, certes, méconnaître les résultats positifs qu'ils ont pu obtenir au profit de certains jeunes. Il convient toutefois de ne pas ignorer que l'insuffisance structurelle du contrôle des lieux de vie a parfois été à l'origine et a même favorisé de graves atteintes à l'intégrité physique et morale des mineurs pris en charge. Deux missions conjointes de l'inspection de la PJJ relatives aux lieux de vie, l'une en 1997 associant l'IGAS et l'IGSJ et concernant l'Institut des Tournelles (Seine-et-Marne) l'autre en 1999 avec l'IGSJ concernant l'association Cheval pour tous ont été diligentées après la découverte d'affaires de mœurs et de malversations financières. Dans les deux cas, des poursuites pénales ont été engagées.

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*Les conditions d'exercice de la tutelle de la PJJ sur le secteur privé sont soumises à un cadre normatif et pratique à la fois trop lâche et trop complexe qui semble aujourd'hui inadapté, face aux exigences d'efficacité et de sécurité. Il paraît désormais nécessaire de :*

*- généraliser la procédure d'habilitation à l'ensemble des établissements et services, publics et privés, y compris les centres de jour, les services d'hébergement, les familles d'accueil et les lieux de vie ;*

*- clarifier les relations entre l'autorité judiciaire et le secteur privé, de sorte que les juges ne puissent prendre de mesures qu'en direction soit d'un établissement ou d'un service habilité défini, en fonction des informations dont ils disposent, soit d'un mode d'accueil et de prise en charge, la PJJ devant alors en déterminer l'implantation précise parmi les services habilités et leur en rendre compte ;*

*- revoir, dans cette perspective, le financement de l'ensemble du dispositif, en portant l'attention, d'une part, sur l'intérêt de maintenir le système du prix de journée, d'autre part, sur la répartition des charges entre l'Etat et le département, afin de rendre le système lisible et d'éviter les dérives, notamment le fait que le juge détermine par son choix entre les secteurs public et privé le financeur de sa décision ; de manière générale, les responsabilités respectives de l'Etat et des départements devraient être clairement définies, notamment en matière de protection des jeunes majeurs ;*

*- utiliser tous les organes et instruments de contrôle existants en vue de suivre leur fonctionnement avec vigilance, notamment dans le secteur géographiquement dispersé des « lieux de vie », et de veiller particulièrement au renouvellement de leur habilitation.*

---





## Conclusion

C'est au vu de l'augmentation considérable des moyens dont avaient bénéficié au cours des dernières années les services de la protection judiciaire de la jeunesse que la Cour a programmé son contrôle sur l'activité et la gestion de ces derniers, particulièrement ceux relevant du secteur public. Cet accroissement sans précédent des ressources de la PJJ ne s'est pas traduit, en effet, par leur utilisation satisfaisante, pas plus que par une efficacité accrue de la part des services, et cette situation paraît résulter, globalement, de quatre facteurs qui seront exposés ci-après. Pour autant, ses investigations ont également conduit la Cour à mettre en évidence plusieurs questions de fond, dont certaines débordent largement l'organisation et la gestion de la direction de la PJJ.

1. La PJJ reste largement sous-administrée, ce qui suppose que soient remises en cause à la fois son organisation, ses procédures et ses méthodes. Aux faiblesses structurelles de l'administration centrale qui ne joue pas son rôle de pilotage, d'animation et de coordination des échelons déconcentrés, viennent s'ajouter les incertitudes, voire les incohérences dans la répartition des compétences et des responsabilités respectives des structures régionales et départementales, ainsi qu'un émiettement des services et des établissements du secteur public qui nuit gravement à l'efficacité du dispositif. Il appartient donc à la PJJ de procéder au regroupement d'un certain nombre de ses services – départementaux, notamment – pour que ceux-ci atteignent un seuil minimal de fonctionnement ; une telle réorganisation ne peut, selon la Cour, faire l'économie d'un réexamen de la gestion des ressources humaines, afin de limiter la dispersion des personnels en un trop grand nombre de corps, de remédier à leur insuffisante mobilité, de mieux définir leurs conditions de travail ; elle suppose aussi que les moyens immobiliers fassent l'objet d'un recensement précis et tenu à jour, préalable indispensable à une redéfinition qui tienne compte des nécessités locales, notamment dans le domaine de l'hébergement.

2. En dépit du nombre significatif d'emplois budgétaires créés au cours des années récentes, il existe toujours une grave distorsion entre les besoins exprimés et les moyens alloués pour les satisfaire, en particulier en milieu ouvert. Il convient, dès lors, de dresser un bilan de l'existant, qu'il s'agisse du nombre de jeunes pris en charge, du nombre et du type

de mesures décidées à leur égard, des possibilités d'intervention dont disposent effectivement et juridiquement tant le secteur public que le secteur privé. Les lacunes observées par la Cour en ces domaines font obstacle à toute adaptation sérieuse des moyens aux besoins et ne permettent pas de se prononcer sur l'efficacité des actions entreprises.

3. Le contrôle de l'ensemble du dispositif, aujourd'hui lacunaire et largement défaillant, doit être sérieusement amélioré, qu'il s'agisse de celui des services de l'Etat, ce qui implique une meilleure remontée de l'information et une redéfinition de la place des corps d'inspection, ou de celui du secteur privé. Ce dernier doit faire l'objet d'un suivi permettant de mieux définir son rôle et de cerner ses moyens financiers, mais aussi d'éviter certaines dérives, notamment dans les « lieux de vie ». La Cour, enfin, ne peut que souligner une nouvelle fois les risques résultant de l'existence de trop nombreuses associations para-administratives, dès lors que ne sont pas mis en œuvre les moyens suffisants permettant d'en assurer un contrôle effectif.

4. Conséquence directe d'une absence de politique réelle, qui aurait supposé la définition d'objectifs précis, notamment en matière pédagogique, et l'élaboration d'indicateurs de résultats, aucune évaluation de l'ensemble du dispositif mis en œuvre par la PJJ n'a été organisée. Cette carence ne peut, selon la Cour, être surmontée que si la PJJ procède à un recentrage de ses activités sur ses missions fondamentales, ce qui suppose une augmentation de ses personnels de conception, afin d'adapter son action à l'évolution rapide et continue de la délinquance juvénile.



Les observations qui précèdent doivent toutefois être appréciées à la lumière d'un autre type de considérations, fondé sur le constat selon lequel tant le cadre juridique que l'environnement administratif dans lesquels s'insère la PJJ donnent l'impression que celle-ci et, plus globalement, l'ensemble de la justice des mineurs, sont largement abandonnées à elles-mêmes. Il appartient donc à l'Etat de préciser les contours de leur intervention, faute de quoi cette dernière paraît condamnée à l'échec.

Ni la loi ni les règlements n'ont défini de manière précise le contenu des mesures décidées par les juges, pas plus que les structures d'accueil des jeunes et, a fortiori, les normes minimales auxquelles elles devraient répondre. L'existence d'un cadre juridique solide et opposable, analogue à celui qui existe aujourd'hui dans les domaines sanitaire, social et médico-social, ne serait pourtant pas incompatible avec la liberté de décision laissée à l'autorité judiciaire ni avec la nécessaire souplesse

qu'exige la mise en œuvre des mesures de prise en charge des jeunes. Aussi peut-on s'interroger sur le sens et la portée d'une habilitation qui n'existe que dans le secteur privé et qui ne s'impose pas pour autant au juge, tout comme sur son contenu que seuls des arrêtés individuels définissent. De la même manière, on ne comprend pas pourquoi des activités d'insertion proposées, souvent à juste titre, par les éducateurs, sont ignorées par les mesures prises par les juges. Enfin, le recours systématique aux circulaires, sans doute nécessaire dès lors qu'il s'agit d'organiser les services, ne suffit pas pour instituer un cadre juridiquement incontestable et efficace non seulement dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public. Une réévaluation des normes qui fondent la politique de la PJJ paraît donc se justifier.

Au surplus, la politique de la PJJ suppose un engagement de l'ensemble du ministère, qui concerne tout autant la justice des mineurs que le système pénitentiaire, perçu comme ultime recours, en passant par l'administration générale dans toutes ses composantes, notamment dans la perspective de la définition des programmes voulus par le législateur dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001, qui impose désormais aux administrations de se fixer des objectifs et des missions. La Cour a notamment relevé la nécessité d'évaluer l'articulation entre les juges et les services d'investigation. Elle considère par ailleurs que, tant dans le domaine statistique que dans ceux de l'immobilier ou de l'informatique, la PJJ devrait recevoir un appui des autres services compétents du ministère, plutôt que d'être contrainte à des prélèvements sur ses propres moyens, dont on a vu qu'ils n'atteignaient que difficilement le seuil de compétence ou d'efficacité.

Enfin, et bien que l'évaluation en reste à faire de manière précise, les relations juridiques et financières entre l'Etat et les conseils généraux ne sont apparues ni claires ni satisfaisantes. La répartition des rôles et des financements entremêle des logiques différentes et les interférences qui en résultent ne peuvent que nuire à l'efficacité des mesures et à la juste répartition des charges. Les réflexions actuellement en cours sur les nouvelles formes de décentralisation pourraient fournir l'occasion d'une redéfinition et d'une simplification des règles existantes.

La protection judiciaire de la jeunesse est une mission importante qui justifie les efforts consentis par les pouvoirs publics, à condition qu'une grande rigueur les accompagne. Les observations contenues dans le présent rapport pourraient contribuer à l'approfondissement d'une réflexion que la Cour, pour sa part, poursuivra car les enjeux sont essentiels pour l'équilibre de notre société.



---

## Glossaire

AAE	Association d'action éducative
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AERES	Association d'études et de recherches de l'éducation surveillée
ASE	Aide sociale à l'enfance
ATE	Agent technique d'éducation
CAE	Centre d'action éducative
CAEI	Centre d'action éducative et d'insertion
CER	Centre éducatif renforcé
CNFE	Centre national de formation et d'études
CPER	Contrat de plan Etat-région
CPI	Centre de placement immédiat
CRF	Centre régional de formation
CSI	Conseil de sécurité intérieure
DAGE	Direction de l'administration générale et de l'équipement (ministère de la justice)
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DR	Direction régionale
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
FAU	Foyer d'accueil d'urgence
FAE	Foyer d'action éducative
FAR	Foyer d'accueil et de réadaptation
FIV	Fonds d'intervention pour la ville

---

FSE	Fonds social européen
GAME	Logiciel de « gestion administrative des mesures éducatives »
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGSJ	Inspection générale des services judiciaires
IOE	Investigation et orientation éducatives
IPES	Internat professionnel d'éducation surveillée
PAARI	Module de « pré-qualification aux métiers de l'animation et de l'aide à la personne »
PEC 2000	Programme d'emploi des crédits
PELS	Permanence éducative et de liberté surveillée
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
RMI	Revenu minimum d'insertion
SAJ	Service d'activité de jour
SIAJE	Service d'insertion et d'accompagnement des jeunes
SIOE	Service d'investigation et d'orientation éducatives
SMO	Service de milieu ouvert
TRACE	Programme « TRajet d'ACcès à l'Emploi »
UEER	Unité à encadrement éducatif renforcé
UNASE	Union nationale des associations de sauvegarde de l'enfance
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés, sanitaires et sociaux

**Réponses des administrations  
et organismes intéressés**





## Liste des réponses

Garde des Sceaux, Ministre de la justice .....	119
Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales .....	144
Président du Conseil général de l'Aube .....	144
Président de l'Association auboise de sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes .....	146
Maire de Paris .....	147



*REPONSE DU GARDE DES SCEAUX,  
MINISTRE DE LA JUSTICE*

*Le rapport de la Cour des comptes issu du contrôle effectué sur la période 1996 - 2000 de gestion de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) et de ses services déconcentrés appelle des observations de trois ordres.*

*. D'abord, il convient de constater que la Cour met en question des bases générales du système actuel de justice des mineurs (la Protection judiciaire de la jeunesse - PJJ) dont le contexte s'impose aux services qu'elle a contrôlés et qui n'en sont qu'un élément (I).*

*. Ensuite, il convient de présenter les efforts engagés par la DPJJ et son réseau déconcentré pour améliorer, dans le contexte qui leur est imparti, les conditions de leur pilotage et de leur gestion au regard des recommandations de la Cour (II).*

*. Enfin des situations particulières signalées par la Cour appellent un point actualisé (III).*

***I. Les services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, objet du contrôle de la Cour, oeuvrent dans le respect de bases plus générales, dont l'évolution suppose des préparations approfondies.***

*Le système français de justice des mineurs, ou « protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) est déterminé par de nombreux textes législatifs et réglementaires qui se sont succédés depuis 1945. Il imbrique de nombreux intervenants, qui ne se rattachent pas à une autorité unique et au sein desquels les services rattachés à la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sont minoritaires.*

*Les ordonnateurs de mesures de PJJ sont les magistrats du parquet et du siège, prescripteurs spécialisés au regard des mineurs en danger ou des majeurs de 18 à 21 ans en grande difficulté (PJJ au civil) et des mineurs délinquants (PJJ au pénal) ; les magistrats ordonnateurs de mesures de PJJ sont indépendants dans le prononcé des mesures et choisissent librement la structure de mise en œuvre de ces mesures quel que soit l'opérateur qui la gère.*

*Les opérateurs de mesures de PJJ, prestataires de service choisis par les magistrats ordonnateurs des mesures, relèvent de réseaux institutionnels très différenciés :*

- en majorité, ce sont les associations habilitées, les tiers conventionnés et les services départementaux de l'enfance ;*

- en minorité, ce sont les services du ministère de la justice (dits « secteur public ») qui, sous l'autorité de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et de ses directions régionales et départementales, exécutent des mesures de PJJ en régie d'Etat ;

Les financeurs des mesures de PJJ exécutées sont l'Etat et les départements, en fonction du fondement de la mesure : Etat, globalement minoritaire, pour le pénal, le civil des jeunes majeurs, toutes les investigations, et les mesures civiles des mineurs exécutées dans les services du ministère de la justice ; Départements, majoritaires, pour les prises en charge PJJ civiles des mineurs confiés au secteur associatif ou aux services de l'Aide sociale à l'enfance

Les contrôleurs de l'exécution des mesures de PJJ : magistrats donneurs d'ordre pour le suivi individuel de chaque mesure et le contrôle annuel sur place des opérateurs auxquels ils confient des mesures ; directions régionales et départementales de la DPJJ pour le contrôle pédagogique et financier de tous les opérateurs de PJJ publics comme privés ; conseils généraux pour le contrôle des opérateurs qui leurs sont rattachés.

Par rapport à cet ensemble, le contrôle effectué par la Cour sur la gestion 1996-2000 n'a porté que sur les services rattachés à la DPJJ, au plan central comme déconcentré. La Cour estime que ces services ne sont ni des opérateurs assez productifs des mesures de PJJ qui lui sont confiées par les juridictions, ni des contrôleurs assez présents des mesures confiées par les juridictions à des opérateurs extérieurs à l'Etat.

Sans dispenser le ministère de plusieurs mesures d'amélioration de sa gestion courante au bénéfice de la PJJ, le rapport de la Cour induit plusieurs questions de fond dont le traitement se situe très au-delà des marges de manœuvre actuelles de la DPJJ et de son réseau déconcentré, seuls examinés par la Cour. Ces mises en question concernent :

- les contraintes des services d'Etat pour la réalisation directe de prestations de PJJ (A)
- leur positionnement au regard des juridictions ordonnatrices et des opérateurs associatifs et départementaux (B)
- la vocation des services d'administration déconcentrée rattachés à la DPJJ (C).

#### **A. Bases concernant la gestion des services du ministère de la justice en tant qu'opérateurs directs de mesures de PJJ**

La Cour critique différents aspects de la gestion des services opérateurs de PJJ en régie d'Etat : répartitions inadéquates des emplois entre services et régions au regard de la localisation des besoins (fuite hors

*des fonctions les plus difficiles, notamment celles comportant un placement en hébergement collectif de jeunes sous PJJ ; fuite hors des régions du nord de la Loire, notamment celles où les publics difficiles à prendre en charge sont les plus nombreux) ; compositions déséquilibrées des équipes au regard des publics de jeunes confiés (équipes sur-féminisés et sous-expérimentées dans les fonctions les plus difficiles), réajustement difficile de l'organisation des services en cas de difficultés d'équipe ou d'évolution des besoins .*

*1. L'exécution directe de mesures de PJJ par les services de l'Etat s'inscrit dans le cadre des normes générales de recrutement et de gestion de la fonction publique, qui ne favorisent pas la fonction d'opérateur direct de mesures de PJJ : les délais inhérents aux procédures de recrutement par concours nationaux, les durées de formation entre le recrutement et l'affectation en service, les procédures de publication de postes vacants, la mobilité de tous les agents dans le cadre des commissions administratives paritaires nationales annuelles, la satisfaction prioritaire des demandes de rapprochement familiaux, la forte féminisation des agents issus des concours, naturellement génératrice de congés-maternité fréquents, ne permettent pas que la gestion des 7 800 agents du secteur « public » présente le même degré de réactivité et d'adaptation aux besoins des services que celle des 30 000 agents environ qui mettent ces mesures en oeuvre dans un cadre de droit privé, majoritairement associatif, bénéficiaire de souplesses de gestion inexistantes dans le secteur public.*

*Les opérateurs publics de PJJ sont par ailleurs actuellement tributaires de normes réglementaires de sélection et de formation qui, s'agissant en particulier des éducateurs, ne permet pas de garantir l'adaptation voire la vocation des agents au métier par nature éprouvant qu'est la prise en charge, souvent en dernier ressort après l'échec ou le rejet de la part des autres institutions publiques et privées, d'un public de jeunes difficiles et parfois violents.*

*Ce contexte contribue à expliquer que des structures de prise en charge les plus lourdes récemment instituées – centres éducatifs renforcés (CER), centres éducatifs fermés (CEF) – soient majoritairement assurées par le secteur associatif, même si les structures du secteur public bénéficient depuis peu d'évolutions qui permettent d'atténuer les conséquences de son cadre général : organisation de 4 concours exceptionnels de 1999 à 2003, recours, dans une faible proportion, à des agents contractuels, et, à partir de 2004, diversification des modes de recrutement par concours sur titres, par ouverture en troisième voie aux professionnels du secteur privé, par validation des acquis pour l'admission à se présenter aux concours externes.*

*Quant à la multiplicité des corps gérés par la DPJJ, génératrice de tâches lourdes d'administration et de rigidités que la Cour relève, elle résulte de la nature même des missions de cette direction, qui recouvrent la prise en charge matérielle et éducative des jeunes publics confiés, et par ailleurs des tâches d'administration directe comme de contrôle sur les opérateurs*

associatifs. L'accroissement du recours à des partenaires externes, par exemple en matière d'insertion et de santé, pourrait être à terme envisageable mais suppose l'engagement de schémas nouveaux de grande ampleur. Les tâches d'administration pourraient quant à elles théoriquement relever de gestions communes pour tout le ministère par la direction de l'administration générale et de l'équipement, à condition d'une évolution profonde de l'organisation du ministère dans son ensemble.

2. L'exécution directe de mesures de PJJ par les services de l'Etat s'inscrit d'autre part dans le cadre des normes générales de préparation, passation et exécution de la commande publique, qui limitent inévitablement la rapidité de réalisation des programmes et des redéploiements par rapport aux opérateurs du secteur privé

Au-delà de cette contrainte juridique, l'implantation des services de PJJ dans les tissus urbains ou péri-urbains les plus adaptés rencontre souvent des difficultés et donc des lenteurs liées à la réticence des voisinages concernés par ces implantations.

L'incidence de ces contraintes sera atténuée si, comme la Cour le souhaite, la DPJJ et ses services d'administration déconcentrée peuvent disposer à l'avenir d'emplois qualifiés assez nombreux pour la gestion de ses moyens matériels et immobiliers.

### **B. Bases concernant le positionnement des services du ministère au regard des juridictions ordonnatrices de PJJ et des opérateurs externes**

La Cour préconise une redéfinition complète des relations entre juridictions, services d'Etat et opérateurs externes : orientation de toutes les mesures sur les services territoriaux de la DPJJ à charge pour ceux-ci de localiser l'opérateur précis de la mesure ; généralisation de l'habilitation des opérateurs et de la tarification au prix de journée ; redéfinition des responsabilités et des financements entre l'Etat et les départements.

#### **1. Faiblesse des outils de régulation de prise en charge des mesures de protection judiciaire de la jeunesse**

Comme cela a été précisé précédemment, le système de protection de l'enfance est organisé par un ensemble de règles complexes, qui mobilisent des partenaires multiples. Dans le domaine de l'enfance délinquante, la décision de prise en charge des mineurs relève de la compétence exclusive des juridictions avec un financement de l'Etat, alors même que la prise en charge éducative peut incomber aux services et établissements de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse ou aux services et établissements associatifs habilités à cette fin. Dans le domaine de la protection administrative et de l'assistance éducative, la décision de prise en charge est quant à elle partagée entre les conseils généraux et l'autorité judiciaire, et financée par les départements ou l'Etat selon la nature de la mesure de prise

*en charge effective, qui peut relever soit de l'Etat, soit des départements, soit du secteur associatif.*

*Pour assurer l'efficacité et la cohérence d'une telle organisation, la collaboration étroite et régulière entre l'ensemble de ces partenaires est une nécessité, ainsi que l'ont démontré les travaux d'évaluation du dispositif de protection de l'enfance dans seize départements, menés conjointement par le ministère de la justice et l'assemblée des départements de France et qui ont abouti à un rapport remis en avril 2001. Cette collaboration devrait s'inscrire dans le cadre d'une connaissance réciproque de l'activité exprimée en données homogènes de l'ensemble des dispositifs de protection de l'enfance, ainsi que dans celui de critères, de procédures clairement définis, lisibles au plan départemental pour tous les partenaires de la protection de l'enfance ainsi que pour les familles.*

*Il n'existe pas aujourd'hui de base de données sur la protection de l'enfance, commune à l'Etat et aux départements. A ce jour en effet la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité reçoit des départements, en application du décret n° 85-894 du 14 août 1985 et de l'arrêté du 18 décembre 1998, deux questionnaires portant d'une part sur les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance et d'autre part sur les dépenses d'aide sociale tandis que le ministère de la justice dispose du bilan des actions éducatives confiées par les tribunaux et prises en charge soit par l'Etat (secteur public PJJ) soit directement par le secteur associatif habilité soit aux départements et exercées par le secteur associatif habilité. A ce jour, la simple addition des données disponibles par les deux ministères induit des doubles comptes qui rendent nécessaire la constitution avec les départements d'un mode de collecte homogène.*

*Les mesures de protection judiciaire de la jeunesse sont déterminées librement par les magistrats sans qu'il soit tenu compte de la prévision d'activité du prestataire sollicité telle qu'elle a été définie par les services financeurs (conseil général et Etat). De même, l'imprévisibilité qui s'attache à la liberté de choix des prestataires mettant en œuvre les mesures de protection judiciaire de la jeunesse sans régulation départementale limite la portée des schémas départementaux, prévus par la loi n° 86-17 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé, aux fins d'apprécier la nature et l'évolution des besoins au regard de l'offre existante.*

## *2. Evolutions en cours*

*La loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale a conforté les options de clarification prises par le ministère de la justice en redéfinissant notamment les procédures de planification, d'autorisation et de tarification et en mettant en place un dispositif d'évaluation de la qualité, par la généralisation de démarches évaluatives.*



*En effet les quatre principales insuffisances de la loi du 30 juin 1975 applicable auparavant à ce secteur portaient sur la non prise en compte explicite des droits des personnes et de leur entourage, le centrage sur la seule prise en charge à temps complet, l'absence de réelle organisation entre l'Etat et les départements d'une part, les services et les établissements d'autre part. Enfin, cette législation ne comportait pas d'outils efficaces pour adapter l'offre aux besoins ce qui explique en partie les disparités dans les taux d'équipement. La rénovation de la gamme des établissements et des services, l'amélioration de la coordination des décideurs et des acteurs, la mise en place de démarches évaluatives sont autant de moyens d'ores et déjà pris en compte et travaillés par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse avec la direction générale de l'action sociale du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité pour une mise en œuvre rapide dès parution des décrets d'application.*

*Parallèlement, la réforme de la réglementation budgétaire et comptable du secteur social et médico-social dont relèvent les établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse se poursuit et comportera lorsqu'elle sera adoptée des dispositions tendant à la modernisation de la tarification selon la nature des établissements et services : dotations globales, forfaits, prix de journée, tarifs de prestations. Actuellement les établissements et services gérés par des associations, à l'exception des services d'enquêtes sociales et de réparation, perçoivent une rémunération du service qu'ils rendent sur la base d'un prix de journée. Le montant de ce tarif résulte d'un calcul intégrant la totalité des charges de fonctionnement minorée des recettes prévisibles autres que le prix de journée. Au coût de revient annuel d'une structure est intégré le résultat comptable (excédent ou déficit) de l'année N-2 et le coût net ainsi défini est divisé par le nombre de journées d'activité prévues pour obtenir le prix de journée. Lorsque l'activité est supérieure à la prévision, il permet à l'établissement de percevoir plus de recettes que prévu. Ceci a pour effet immédiat, en générant un excédent, d'améliorer la trésorerie de l'établissement. La difficulté de gestion intervient lorsque l'activité réelle est inférieure à celle prévue. Les variations du nombre de jeunes accueillis notamment dans les CER sont à l'origine d'un constat de sous activité par rapport à la prévision.*

*La demande d'un budget global par les associations trouve son origine dans la difficulté de réaliser le nombre de journées de présence prévues compte tenu des problèmes posés par le public concerné. Ce mode de tarification garantit le versement d'une enveloppe dont le montant n'est généralement pas susceptible de variation en cours d'exercice puisqu'il autorise une marge convenue de fluctuation des activités, sans reprise des excédents ni des déficits. Son application au secteur de la protection judiciaire de la jeunesse, en cas de tarification exclusive Etat, est une possibilité envisagée dans le projet de décret tarifaire et comptable.*

*Souhaitant intensifier ces axes de travail déjà engagés afin de rendre effective la complémentarité de l'offre éducative entre le secteur public et le secteur associatif de la protection judiciaire de la jeunesse, Monsieur le Garde des sceaux, ministre de la justice a demandé au directeur de la protection judiciaire de la jeunesse de poursuivre activement la modernisation des relations liant les différents partenaires du système de protection de l'enfance notamment celles entre les magistrats et les services de la protection judiciaire de la jeunesse et de réexaminer les modalités de participation du secteur associatif à l'exercice de la mission de la protection judiciaire de la jeunesse. Un comité de pilotage national associant le ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes Handicapées et le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, l'Assemblée des départements de France, l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille et les fédérations et associations représentatives a été ainsi constitué afin d'assurer la cohérence et le suivi de la démarche à l'échelon national.*

*A l'issue de travaux qui seront menés au niveau départemental, une synthèse nationale sera établie et validée par le comité national de pilotage et permettra dès 2004 l'engagement d'actions de modernisation*

*D'autre part, dans le cadre des expérimentations de décentralisation autorisées par la révision constitutionnelle du 17 mars 2003, quelques départements sont susceptibles de voir en 2004 l'élargissement de leurs compétences de mise en œuvre et de financement, à l'ensemble des mesures prononcées par les juges des enfants au titre des articles 375 à 375-8 du code civil, ces prises en charge étant déjà en pratique majoritairement assurées par les opérateurs associatifs et départementaux.*

*Enfin la dé-judiciarisation de la prise en charge des majeurs de 18 à 21 ans, qualifiée par la Cour de transfert de charge induit des départements vers l'Etat sera examinée avec attention. En tout état de cause, elle ne saurait être envisagée sans solutions de transition.*

### **C. Bases concernant la vocation des services territoriaux d'administration de la PJJ : directions régionales et départementales**

*La Cour préconise de réévaluer entièrement l'articulation des services déconcentrés d'administration (DR et DD) pour supprimer ceux qui n'ont pas une taille significative et de clarifier formellement la répartition des compétences entre directions régionales et directions départementales, notamment dans le domaine du contrôle du secteur associatif.*

*Depuis leur création en 1988, les directions régionales et départementales ont en principe la triple tâche d'administrer les services du ministère directement opérateurs de mesures de PJJ (327 services à ce jour), de contrôler sur tous les plans les opérateurs associatifs (près de 1 200*

services) et d'assurer un ensemble de tâches d'animation, de coordination et de représentation institutionnelle.

Le ministère convient qu'il est nécessaire de rationaliser l'organisation de son administration territoriale, tout en soulignant qu'une reconfiguration d'ensemble sera tributaire de l'évolution des méthodes et surtout du positionnement du secteur public de la PJJ au regard de l'exécution directe de mesures d'une part, de la régulation et du contrôle des opérateurs externes d'autre part (cf. A et B ci-dessus).

Dès les prochains mois cependant, une analyse sera présentée sur la faisabilité, par étapes, de certains regroupements inter-départementaux. Une réflexion sera aussi conduite sur l'éventualité de concentrer l'ensemble des charges du secteur public de la PJJ au niveau de directions régionales un peu plus nombreuses, pourvues de relais infra-régionaux, départementaux ou inter-départementaux définis en considérant l'importance de l'activité des juridictions spécialisées des mineurs, quels qu'en soient les opérateurs.

En corollaire de sa rationalisation, l'évolution territoriale de la DPJJ devra s'accompagner d'une plus grande attractivité des postes d'administration territoriale de la DPJJ tant pour les agents issus des corps éducatifs, actuellement seuls titulaires pour l'essentiel de ces postes, que pour des agents relevant des filières administratives. Pour accompagner ces évolutions, il importera qu'à l'instar d'autres administrations de réseaux opérationnels, les emplois de direction territoriale de la DPJJ puissent être mieux valorisés. Le ministère présentera des propositions en ce sens.

## **II. Le rapport de la Cour préconise plusieurs axes de rationalisation de la gestion des moyens et des missions éducatives qui sont déjà engagés et seront amplifiés**

### **A. Renforcer la capacité de pilotage et de contrôle de l'administration centrale en matière de PJJ**

1. Le ministère a engagé dès l'été 2002 une restructuration au plan central de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse qui, par étapes, devrait favoriser la coordination préconisée par la Cour.

Conformément aux constats posés par la Cour, il était nécessaire de doter la DPJJ d'un organigramme renforcé, plus proche de celui des autres directions opérationnelles du ministère et permettant un meilleur pilotage du secteur public relevant de l'autorité directe de la direction. A défaut de forces suffisantes pour administrer ses propres services, il est en effet illusoire d'espérer que la DPJJ puisse parvenir à un pilotage plus ferme et mieux coordonné de l'ensemble des institutions, publiques et privées participant au service public de la PJJ.

*Jusqu'à cette année, la gestion individuelle et collective des 7 800 agents de cette administration était intégralement assurée par un seul bureau, situé au sein d'une sous-direction par ailleurs chargée de toute l'organisation territoriale et de toute la gestion du secteur public. Une telle situation était sans équivalent dans les autres directions opérationnelles du ministère, pas plus d'ailleurs que dans les autres ministères dotés de plusieurs milliers d'agents. Un arrêté en cours de publication institue une sous-direction des ressources humaines et des relations sociales qui sera en état de marche effective à l'été 2003.*

*De même la gestion immobilière des très nombreuses implantations territoriales de cette administration, que son objet même oblige à une forte proximité des publics qui lui sont confiés, était jusqu'à présent assurée par une petite section située au sein d'un bureau de la sous-direction précitée. Un bureau spécifique est en cours de création et devrait être opérationnel avant la fin de l'année.*

*Pour piloter la réalisation, entre 2003 et 2007 des 60 centres éducatifs fermés (CEF) créés par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 (LOPJ), une direction de projet a été instituée à la DPJJ afin d'animer et de coordonner tous les services de la direction et du ministère concourant à ce programme confié tant au secteur associatif qu'au secteur public.*

*Enfin, La DPJJ est dotée depuis quelques semaines d'un chef de service, adjoint au directeur, afin de favoriser la qualité de la gestion du secteur public et la coordination des dossiers de portée transversale aux missions de la direction. Là encore, un retard important est en voie de comblement au regard des autres directions du ministère comme des autres ministères dotées de réseaux développés en services propres comme en opérateurs externes .*

*Dès que ces évolutions importantes seront stabilisées, fin 2003, une étape complémentaire sera engagée en faveur de pilotages plus cohérents des grandes fonctions de la DPJJ : réalisation par son propre réseau de mesures de PJJ confiées par les juridictions et coordination avec les prestataires externes ; impulsion de politiques d'ensemble favorisant la situation des jeunes confiés à la PJJ en matière sanitaire, scolaire et professionnelle.*

*2. La faiblesse de la DPJJ en compétences de pilotage et de contrôle de catégorie A reflète en partie la faiblesse du ministère en forces qualifiées en ces matières, soulignée par la Cour dans de précédents rapports. Le renforcement en cours de l'organigramme de la direction va cependant dans le sens d'une meilleure adéquation aux besoins.*

*Cette évolution sera en partie accentuée avec la déconcentration envisagée d'une partie des actes de gestion des personnels au plan collectif ou individuel. Sur base d'études préalables déjà engagées, ce sujet devra*

*toutefois faire l'objet à la fois de concertations approfondies et d'une mise à niveau des moyens des directions territoriales.*

*3. L'organisation des fonctions de contrôle est à reconsidérer à la DPJJ comme dans l'ensemble du ministère de la justice.*

*La direction de la protection judiciaire de la jeunesse ne peut cependant se priver d'un outil interne de contrôle de ses services extérieurs, de la mise en œuvre de ses orientations, particulièrement à une période charnière durant laquelle il lui est demandé de se réorganiser administrativement, de conduire des expériences nouvelles, dans un contexte qui n'est pas toujours favorable et de renforcer la rigueur de sa gestion.*

*La direction a d'autant plus le souci de garder des outils de contrôle administratif et de conformité que le contexte de la LOLF et de la loi du 2 janvier 2002 relative aux services sociaux et médico-sociaux imposent des changements radicaux dans la conduite des politiques et rendent incontournables l'élaboration d'outils d'évaluation. La volonté de déconcentrer les actes de gestion conduit enfin au nécessaire renforcement et à la réorganisation de la fonction contrôle dans l'ensemble de la chaîne hiérarchique.*

*La mise en place d'un projet de service, l'élaboration d'outils méthodologiques, l'instauration d'une phase contradictoire systématique à l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse a permis un fonctionnement plus indépendant à l'égard de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et la constitution de véritables compétences en matière de contrôle et d'évaluation sur lesquelles la direction de la protection judiciaire de la jeunesse souhaite pouvoir s'appuyer.*

*D'ores et déjà, deux décisions ont été arrêtées :*

- A l'occasion de la mise en place du programme expérimental des centres éducatifs fermés, un outil d'évaluation a été prescrit dès l'ouverture du premier centre par le cahier des charges. Un comité technique d'évaluation a été instauré, composé de membres de la cellule contrôle de gestion, de membres de l'inspection, d'un agent du bureau de la statistique, de professionnels du secteur associatif habilité. Cette expérience constituera une base de travail pour construire l'évaluation des services déconcentrés en application des dispositions de la loi précitée du 2 janvier 2002.*

- Le chef de l'inspection sera prochainement missionné pour élaborer d'ici début 2004 des propositions de réorganisation de la fonction contrôle en prenant en considération les différents échelons territoriaux et le champ du contrôle (secteur public et secteur associatif habilité). L'organisation de ces fonctions sera un des éléments clé de la réorganisation de l'administration centrale de la protection judiciaire de la jeunesse dans les années à venir.*

*Ainsi le rattachement de l'inspection des services de la protection judiciaire de la jeunesse au ministre de la justice ou à l'inspection générale des services judiciaires apparaît en l'état prématuré en ce qu'il priverait la direction de tout outil de contrôle en administration centrale. Cela ne peut se faire que dans un projet global permettant à la direction de construire la fonction évaluation et contrôle interne avant le départ de l'inspection.*

*Dans leur acception plus générale, les fonctions de contrôle à développer au plan national devront l'être aussi au plan territorial – ce qui supposera sur ces deux plans un renfort substantiel en ressources humaines qualifiées à ces fins.*

#### *4. L'amélioration du suivi de l'activité des services est engagée.*

*Des concepts seront clarifiés.*

*• L'activité de PJJ doit être replacée dans le contexte plus global de la protection de l'enfance dont la simple addition des données disponibles aux ministères des Affaires Sociales et de la Justice, qui ne sont ni homogènes ni exhaustives, ne permet pas la mesure. Un travail commun avec l'association des départements de France a d'ores et déjà permis de définir un tableau de bord exhaustif de la protection de l'enfance dont les données sont cohérentes avec les définitions en usage au ministère des affaires sociales (DRESS). L'objectif est de disposer de cette base données courant 2004.*

*• L'activité de PJJ est à mesurer plus précisément sur 2 plans distincts : l'exécution des mesures judiciaires et la participation aux politiques publiques.*

*• Pour traduire dans la réalité ces évolutions, la PJJ a commencé tout d'abord à mieux structurer la fonction de maîtrise d'ouvrage par les bureaux en charge de la politique éducative afin d'améliorer la rédaction des études de définition de besoins et la rédaction des cahiers des charges d'application informatique de suivi de l'activité. Dans cette perspective, la DPJJ commence à transformer sa compétence de maîtrise d'œuvre en assistance à maître d'ouvrage, interface entre les services utilisateurs et les informaticiens maîtres d'œuvre (DAGE/SDI ou société externe).*

*Pour la collecte de l'information relative aux mesures et aux mineurs pris en charge, l'action entreprise est triple :*

*• Le premier axe a trait à l'architecture du système de collecte qui doit être repensée à échéance 2006 : le dispositif actuel se fonde sur des bases de données informatiques locales mono-postes, agrégées aux niveaux départemental, régional puis national. Le déploiement des versions successives de l'application informatique est long et complexe, tout comme la collecte et la remontée de l'information du local vers le national. Il est prévu de faire développer par une société spécialisée une base de données nationale nourrie par chacun des services locaux et consultable par les DR et*

les services centraux en temps réel. Le principe même de l'externalisation induira en revanche des délais beaucoup plus long pour modifier les applications informatiques au regard de ceux observé aujourd'hui.

- Le deuxième concerne le processus de saisie de l'activité par les différentes unités éducatives, qui sera améliorée par établissement d'un dialogue de gestion avec les DD et DR. Celles ci auront désormais un intérêt immédiat et manifeste à valider ces données statistiques actuellement saisies par des secrétaires vacataires non formées, favorisant la présence de nombreuses incohérences.

- Le troisième, d'ores et déjà en cours, consiste à disposer d'un suivi mensuel de l'activité par région. Les informations disponibles ont en outre été plus détaillées et intègre les modifications induites par la LOPJ du 9 septembre et la circulaire d'application du 13 décembre 2002.

Pour le traitement d'une information clarifiée dans son concept et fiabilisée dans son contenu, l'externalisation des traitements statistiques à la direction de l'administration générale et de l'équipement (sous-direction de la statistique des études et de la documentation) préconisée par la Cour améliorerait certainement la connaissance de l'activité mais celle-ci se limitera à un tableau de bord stable dans le temps et constitué de données en nombre limité qui ne pourra pas être modifié aussi souvent que l'évolution des besoins et préoccupations des services le rendrait souhaitable.

Néanmoins, la DPJJ pourrait alors se consacrer à l'analyse proprement dite des données et apporter une plus value tant aux services centraux que déconcentrés dans le cadre du dialogue de gestion.

Un rapprochement sera entrepris entre la DAGE et la DPJJ afin de valider la faisabilité de cette évolution, qui supposera notamment que la DAGE puisse assurer à la PJ à la fois la réactivité attendue par les services centraux et déconcentrés et un traitement garanti aux côtés de ceux réservés aux domaines judiciaire et pénitentiaire.

## **B. Rationaliser l'organisation des services éducatifs de la DPJJ**

### **1. Les projets départementaux**

La Cour fait état du diagnostic jugé pertinent de la mission « organisation départementale » mais regrette que celui ci n'ait pas été suivi d'un « plan volontariste » visant à rationaliser ses implantations et ses activités. Pourtant des décisions de réorganisation ayant ces objectifs ont été prises par circulaire du 15 mai 2001 et note spécifique de la même date relative aux missions exercées au Tribunal. Ces mesures sont aujourd'hui mises en oeuvre.

Il a été demandé à l'ensemble des départements, sous la conduite des directeurs régionaux, d'établir un « projet départemental » qui traduise,

*pour chacun d'eux, les conditions de mises en oeuvre des orientations nationales et fixe un cadre commun à l'ensemble des services du département. Ces projets doivent, à partir d'un état des lieux, mettre en exergue les axes à décliner par fonction éducative et proposer une organisation en unités et services, qui répondent aux directives nationales en désignant notamment dans chaque département un responsable de dispositif par fonction éducative et en mettant en oeuvre l'ensemble des instances de coordination qui ont été arrêtées. Ils doivent être élaborés en concertation avec les personnels et les partenaires de la PJJ, notamment les juridictions. Ils doivent enfin être en cohérence avec les schémas départementaux conjoints de protection de l'enfance lorsqu'ils existent.*

*L'organisation retenue associe une approche fonctionnelle et territoriale de l'action éducative dont l'ambition est d'assurer un meilleur déploiement de celle-ci sur le territoire départemental. Elle renforce le pilotage départemental et l'animation institutionnelle par la mise en place d'instances de travail collectif (équipe de direction départementale, collège de direction) et de dispositifs départementaux par fonction éducative qui mettent en relation et favorisent l'articulation de l'ensemble des moyens (secteur public, secteur associatif et autres partenaires) concourant sur un département à l'exercice de la mission éducative.*

*Les réunions des instances prolongent ou anticipent les travaux des commissions mises en place dans le cadre des travaux sur les schémas conjoints.*

*Les dispositifs sont, quant à eux, destinés à créer un cadre permanent d'échanges sur les questions d'intérêt commun. Ils traitent notamment de l'organisation de l'accueil d'urgence, de l'anticipation et du suivi du parcours des mineurs les plus difficiles (mineurs multirécidivistes, jeunes nécessitant une prise en charge pedo-psychiatrique), de la régulation en liaison avec les magistrats des flux de mesures de milieu ouvert, de la cohérence des interventions dans les politiques publiques sur le territoire. Pour les animer, chaque département nomme un responsable de dispositif par fonction éducative, qui au sein des équipes départementales a pour tâches de créer les conditions d'une véritable animation départementale.*

*Au 30 avril 2003, tous les départements ont produits leurs projets départementaux ou sont en cours de finalisation de ces derniers ; 70 % des départements ont désigné leurs responsables de dispositifs.*

## **2. La réforme des services éducatifs auprès des tribunaux (SEAT)**

*Afin de garantir l'inscription des SEAT dans le dispositif départemental et l'égalité prise en compte des mesures et des peines en permettant à l'ensemble des mineurs placés sous protection judiciaire de bénéficier de prestations pluridisciplinaires, de nouvelles modalités d'organisation ont été adoptées :*



- dans les juridictions les plus importantes (à partir de 7 postes de juge des enfants) il a été décidé de maintenir un service éducatif auprès du tribunal dédié aux missions de la permanence éducative sans exclure l'exercice d'un nombre limité des mesures et des peines.

- dans les autres tribunaux, il a été décidé de rattacher la mission de permanence éducative aux services de milieu ouvert du ressort territorial du tribunal.

La mise en oeuvre de cette réforme a fait l'objet d'une mission d'évaluation conduite par l'Inspection générale des services judiciaires, dont le rapport remis au Garde des Sceaux, en octobre 2002 a confirmé la pertinence des orientations arrêtées et constaté que la réforme avait produit ses effets les plus positifs là où elle avait fait l'objet d'un travail de concertation et de communication par les responsables de la Protection Judiciaire de la Jeunesse en direction des juridictions. L'IGSJ propose de poursuivre la démarche engagée en lui apportant toutefois certains ajustements pour permettre son parachèvement.

Le plan d'accompagnement national qui a été conduit pour apporter aux professionnels, des éléments de méthodologie et des outils destinés à faciliter la mise en oeuvre de la réforme et à renforcer l'action éducative au quotidien est diffusé et en cours d'appropriation par les services. Un dispositif de suivi de la mise en place de la réforme a été construit, une procédure d'évaluation est également en cours d'élaboration.

L'ensemble de ces dispositions a permis de réduire l'atomisation des services tout en assurant un maillage du territoire nécessaire à la prise en charge des jeunes confiés. Elles créent un cadre institutionnel qui garantit un véritable pilotage départemental, un meilleur encadrement des services et une mise en réseau des structures du secteur public avec celles du secteur associatif habilité et des autres acteurs du champ social concerné.

D'ores et déjà les projets départementaux font l'objet d'une large communication qui permet de rendre lisible tant à l'interne qu'à l'externe, la nouvelle organisation des services.

### 3. La structuration juridique des services

Depuis 1998, date de la parution au journal officiel des derniers arrêtés fixant les structures de prise en charge par département, aucune actualisation juridique de ces structures n'est intervenue. Or le recrutement et l'affectation de plus de 1000 agents supplémentaires a entraîné la création de nouveaux services et de nouvelles unités et a modifié sensiblement la structure administrative de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette extension ne s'est pas accompagnée de texte réglementaire définissant les missions et les procédures de création des services et unités. C'est ainsi que la multiplicité de leurs dénominations de même que la variété des missions dévolues aux uns et aux autres engendrent une certaine confusion,

*conduisant à un manque de lisibilité des structures de la PJJ tant en interne qu'en externe.*

*Afin de donner à l'ensemble des établissements et services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse un fondement juridique incontestable et opposable à tous, un projet de décret définissant les conditions minimales d'organisation et de fonctionnement des structures est actuellement en cours d'élaboration. Il définira les catégories d'établissements ou de services, fixera pour chacune d'elles des missions spécifiques et précisera la procédure de création et les modalités d'organisation et de fonctionnement. Cette nouvelle réglementation, qui trouve un point d'ancrage dans les dispositions de la loi 2002-2 du 2 janvier 2002 devrait être finalisée fin 2003 en vue d'une mise en œuvre dans la courant de l'année 2004.*

### ***C. Adapter le système de formation des agents***

*Une réflexion de fond a été menée à partir de l'évaluation de la formation initiale des éducateurs réalisé au cours du dernier trimestre 2001 et a permis l'engagement par le centre national de formation et d'études de la rénovation de la formation initiale des éducateurs. La construction de deux programmes (formations en 1 an ou 2 ans avec des temps partagés entre ces promotions) constitue une étape vers une formation plus individualisée qui prendra en compte la diversification des modes de recrutements et la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. Par ailleurs, un groupe de professionnels, composé de personnels éducatifs issus du secteur public et du secteur associatif a été constitué en vue d'écrire un référentiel de compétences d'éducateur de la protection judiciaire de la jeunesse, validé en juillet 2002. Ce référentiel était indispensable pour la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience. Il sera mis à la disposition des bénéficiaires potentiels de ce dispositif et des évaluateurs chargés d'apprécier des compétences et des parcours professionnels.*

*L'offre de formation continue prend en compte les analyses régionales des besoins, les bilans des sessions, l'analyse des besoins de formation des directeurs et cadres territoriaux, et les orientations données par l'administration centrale.*

*C'est ainsi que la formation continue obligatoire de deux ans des directeurs de service offre, pour l'année 2003, 38 sessions dont les thématiques s'inscrivent dans la modernisation de l'institution, la gestion, l'inscription dans le territoire, le management et la gestion des ressources humaines. Ces sessions sont aussi ouvertes aux directeurs et aux attachés d'administration ce qui permet un mixage des corps professionnels et des générations.*

*Par ailleurs les journées financières des 27 et 28 mars 2003 de Marseille, ont réuni 4 à 8 responsables territoriaux et cadres administratifs*

de chacune des régions. Le résultat de ces travaux et les échanges seront le point de départ de l'élaboration d'un plan pluriannuel de formations administratives.

Le partenariat avec les autres écoles de service public ont été renforcés et notamment l'ENM, l'ENAP et l'ENSP. C'est ainsi qu'en 2003, l'ENM et le CNFE organisent ensemble six sessions dont deux concernent la formation des cadres ; chaque année une journée de présentation de la PJJ aux futurs juges des enfants leur permet de rencontrer les cadres territoriaux mais depuis deux ans également les directeurs stagiaires. Les juges des enfants, 18 mois après leur prise de fonction bénéficient d'un regroupement fonctionnel (au titre de la formation continue obligatoire) : Au cours de celui-ci une journée a été organisée par le CNFE en partenariat avec l'ENM, le CNPTF et l'ENAT d'Angers pour les 15 juges des enfants concernés avec 15 directeurs de la PJJ et 15 inspecteurs de l'Aide Sociale à l'Enfance. Ils ont travaillé ensemble à partir de 9 études de cas. Ce partenariat concerne aussi les stages dont bénéficient les auditeurs de justice dans les services de la PJJ et les éducateurs dans les juridictions. La formation des éducateurs à l'intervention au quotidien en quartier mineurs a été conçue et organisée en partenariat avec l'ENAP, de même que le CNFE participe à la formation des surveillants en quartier mineurs. Les pôles territoriaux de formation travaillent également en partenariat au niveau régional notamment avec les IRTS (instituts régionaux de travail social), les magistrats délégués à la formation des Cours d'appel, les directions régionales de l'administration pénitentiaires.

L'ensemble de ces actions ne pourra toutefois faire l'économie d'une transformation plus profonde de l'appareil de formation de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. L'évolution des publics qu'elle prend en charge comme le renforcement du cadre pénal de cette prise en charge imposent une transformation des métiers et donc des formations. La décision de délocalisation du CNFE PJJ à Roubaix, qui devrait être effective en 2006, constituera sans aucun doute une occasion de transformation qui ne devra pas être manquée.

#### **D. Rationaliser la gestion des emplois des services**

La Cour préconise d'adopter des méthodes d'allocation des emplois en fonction des besoins, d'adapter les cahiers des charges des structures nouvelles, d'inciter les agents à la mobilité notamment par des affectations géographiques étendues au niveau départemental, de rediscuter l'organisation du temps de travail pour aboutir à une situation plus régulière et mieux adaptée aux besoins

1. Une carte des emplois des éducateurs a été élaborée en 2000 et utilisée en 2001 et 2002 dans les discussions annuelles d'allocation des moyens entre l'administration et les ressorts territoriaux. Cette carte doit

*être adaptée compte-tenu notamment des axes résultant de la loi d'orientation et de programmation pour la justice et, par la suite, des conclusions qui seront tirées des concertations en vue de complémentarité entre opérateurs de mesures de PJJ.*

*Une carte des emplois de direction et d'administration sera établie en 2004 en fonction des résultats de l'analyse qui sera conduite sur l'architecture d'ensemble reliant les directions régionales, les niveaux départementaux ou inter-départementaux, et les services opérateurs.*

*2. Bien que la mobilité des agents ne puisse être considérée comme la seule nécessité (une plus grande stabilité est parfois nécessaire dans les régions les plus chargées et dans les structures les plus difficiles) une expertise des conditions d'affectation géographique a été effectuée, sur base de laquelle le ministère de la fonction publique pourra être saisi en vue d'étendre la possibilité d'affectation au plan départemental, comme la Cour le préconise.*

*Cette démarche n'interdit pas de mieux utiliser dès à présent les marges que présente l'affectation actuelle au niveau de la commune. La mise en œuvre du décret définissant les catégories d'établissements et de services de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse devrait à cet égard constituer un premier levier.*

*Enfin, le recours aux agents titulaires remplaçants ou aux agents contractuels, recrutés soit pour plusieurs années soit sur plus courtes durées afin de pourvoir à des remplacements temporaires, devra être développé.*

*3. Les cahiers des charges des nouveaux centres éducatifs fermés ont fait l'objet d'une attention particulière et seront complétés par la diffusion d'un outil d'évaluation détaillé, commun aux centres publics et associatifs, qui permettra de mesurer, de manière partagée avec les agents, la portée et les résultats de l'organisation du travail de chaque structure. Les cahiers des charges des structures initiées précédemment (CER, CPI) feront l'objet d'un réexamen à la lumière de l'expérience des années écoulées.*

*4. Les travaux des années 2001 et 2002 relatifs à l'ARTT ne sauraient être ré-ouverts mais les conditions de mise en œuvre effective des normes arrêtées seront l'objet d'une attention prioritaire de la nouvelle sous-direction des ressources humaines, en relation suivie avec les représentants des personnels, à l'occasion d'un bilan de mise en œuvre de l'ARTT.*

#### **E. Rationaliser la gestion immobilière du réseau public de la PJJ**

*1. Les insuffisances connues en matière immobilière trouveront une réponse institutionnelle en administration centrale, en juin 2003 par la constitution d'un bureau dédié aux équipements. Ce bureau aura pour missions :*

- le programme et le suivi des opérations immobilières en lien avec les antennes régionales de la direction de l'administration générale et de l'équipement qui seront conducteurs d'opérations ou à défaut proposeront des solutions alternatives.
- le suivi du patrimoine et notamment la valorisation des actifs. Dans ce domaine les sites trop grands, issus des anciennes structures seront optimisés sur la base d'un rapport coût efficacité, faute de quoi ils seront vendus.
- le suivi de l'état du parc, qui est initié dès 2004 par un audit national sur la sécurité et l'hygiène dans l'ensemble des locaux où les mineurs peuvent dormir
- la production de référentiels par types de structures (surfaces, types de matériaux adaptées à des publics parfois violents).

Pour les années à venir, ce bureau aura dans chaque région un correspondant immobilier en charge du suivi local des problèmes d'équipement. L'administration centrale décidera de l'implantation et validera des enveloppes, charge aux échelons régionaux de suivre le bon déroulement des opérations immobilières. Ainsi, l'administration centrale n'interviendra plus dans le processus de validation technique, toutefois cela suppose que les directions régionales soient renforcées techniquement ou que les antennes régionales de l'équipement développent leur mission de support dans un cadre contractualisé.

2. Au cours des dernières années, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a inscrit la mise en sécurité et la mise aux normes de ses établissements comme l'une des priorités de sa politique immobilière, au même titre que la mise en oeuvre des nouvelles politiques gouvernementales

Chaque année, elle consacre une part de plus en plus importante de son budget d'investissement à la sécurisation de son parc immobilier, d'une superficie en pleine propriété de 330 000 m<sup>2</sup> : en 2001 cette part représentait 8 % de la ressource d'investissement, soit 1,6 M€ ; en 2002 : 12 %, soit 1,9 M€ ; en 2003 : 15 %, soit une prévision de 4,7 M€ concernant une vingtaine d'opérations.

Des instructions sont données régulièrement aux échelons déconcentrés pour faire contrôler les installations par des organismes spécialisés. Ces recommandations trouvent également leur fondement dans les rapports de l'inspection hygiène et sécurité et dans ceux des comités d'hygiène et sécurité départementaux

Sur le thème de la sécurité, la circulaire du 25 février 2002, diffusée à l'ensemble des échelons territoriaux et aux chefs d'établissement, a rappelé les règles et consignes à tenir en la matière.

*Enfin, un audit sur la sécurité des établissements de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse sera lancé en 2003. Il concernera dans un premier temps les sites d'hébergement. Un crédit de 1 M€ est provisionné à cet effet. Le résultat de cette étude permettra une programmation des opérations de mise aux normes pour les années à venir .*

*3. Le dernier recensement du parc des logements de fonction (2002) se compose de 318 logements soit une baisse d'une quinzaine depuis 2000. Parmi eux, 71 % sont en propriété et 29 % en location. Les concessions sont les suivantes : nécessité absolue de service (NAS) : 120 ; utilité de service US : 154 ; convention précaire : 42 ; logements sans concession : 2.*

*Au regard des services d'hébergement collectifs et de la disponibilité immédiate des directeurs, le nombre de logements en NAS est mesuré. Les logements par utilité de service concernent pour l'essentiel les fonctions de directeurs départementaux et régionaux et d'éducateurs susceptibles de prendre l'intérim de directeurs dans les services lorsque des logements sont disponibles.*

*La circulaire du 16 mai 2002 a clarifié les modalités et la procédure d'attribution de ces logements. Le constat de l'irrégularité de certaines concessions a toutefois montré que son application n'est pas suffisamment rigoureuse. Depuis le contrôle effectué par la Cour, les concessions anormales ont été régularisées ou sont en cours de l'être, notamment dans les services d'Ile-de-France et du centre national de formation et d'études (CNFE). Une nouveau projet de circulaire, adressé pour observation en mars 2003 au ministère de l'économie et des finances est en cours de finalisation et précisera davantage les modalités d'attribution.*

## **F. Affermir le cadre des différentes fonctions éducatives confiées à la DPJJ**

### **1. Le placement**

*L'encadrement des différentes structures en charge du placement doit être mieux assuré. Le projet de décret définissant les catégories de services et d'établissements de la PJJ contribuera à cet objectif, de même que la mise en œuvre des nombreux décrets pris pour l'application de la loi du 2 janvier 2002.*

*Les structures traditionnelles de placement devront intégrer dans leur organisation et leur fonctionnement la nécessité d'établir un projet d'établissement, un livret d'accueil et un document individuel de prise en charge. Surtout un outil d'évaluation interne construit à partir d'un référentiel professionnel devra être élaboré, qui permettra de donner à l'ensemble des partenaires de la PJJ une meilleure lisibilité de son action et de ses méthodes.*

*Ces nouveaux textes permettront également d'actualiser le cahier des charges des centres de placement immédiat et des centres éducatifs renforcés, actuellement trop imprécis. A cet égard, il convient de souligner que les recommandations de la Cour ont été prises en compte dans l'élaboration du cahier des charges des centres éducatifs fermés créés par la loi du 9 septembre 2002. Plus précis que ceux des CER et des CPI, ce cahier des charges préfigure ce travail de refonte dans la mesure où il est commun au secteur public et au secteur associatif habilité et où il est accompagné d'un dispositif d'évaluation élaboré et en cours de validation auprès de tous les CEF en cours d'ouverture.*

*Par ailleurs la direction a engagé le 7 novembre 2002 une mission d'inspection visant à évaluer les séjours organisés à l'étranger en faveur des mineurs pris en charge. Cette mission, qui doit se dérouler au cours de l'année 2003, a été complétée par une mission confiée à l'IGSJ visant à évaluer les séjours de rupture.*

*Le recours à des familles d'accueil pour l'hébergement des mineurs pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse remonte aux années 1970. Une première réglementation a été mise en oeuvre qui s'inscrivait dans le dispositif légal issu de la loi de 1977 relative au statut des assistant(e)s maternel(le)s, premier texte législatif à entériner l'existence du métier consistant à accueillir des enfants.*

*Confrontée à l'ampleur de la gestion des dédommagements pour absence d'activité et aux difficultés croissantes de l'hébergement des adolescents difficiles, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a opté pour un système faisant appel à des bénévoles susceptibles de répondre aux sollicitations de ses services, mais sans lien salarial avec elle. Trois notes sont venues encadrer le recours aux familles d'accueil, la note ES 85 096 du 14 janvier 1985 qui fixe les orientations éducatives, la note ES 86 037 du 13 février 1986 qui établit le cadre administratif et financier, enfin la note SDL du 19 février 1998 fixant le taux plafond de l'indemnité journalière forfaitaire versée aux familles d'accueil classées comme bénévoles. A la suite des remarques de la Cour, une nouvelle note à l'attention des directeurs régionaux a rappelé les conditions dans lesquelles une convention peut être signée.*

*Plus fondamentalement, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a remis en question la notion de bénévolat, sujet sensible qui avait nécessité un travail de réflexion entre mai 2000 et février 2001. Il apparaît aujourd'hui que pour des raisons de statut, d'articulation avec la législation relative aux assistant(e)s maternel(le)s comme pour des raisons pédagogiques, la réforme de ce dispositif doit être engagée dès cette année .*

## *2. Le milieu ouvert*

*La fonction éducative en milieu ouvert a été marquée au cours des dernières années par plusieurs évolutions dont deux sont particulièrement importantes pour le fonctionnement des services.*

*La première concerne la part croissante prise par les mesures prononcées en matière pénale qui représentent aujourd'hui plus de 70% de l'activité des services de milieu ouvert du secteur public alors qu'elles en représentaient à peine le tiers en 1990. Il s'agit là d'une évolution sans incidence directe sur la charge de travail des professionnels.*

*La seconde porte sur la diversification des tâches aujourd'hui exercées par les éducateurs de milieu ouvert et se traduit par un accroissement de l'activité des services de milieu ouvert, aboutissant à l'accroissement du nombre des mesures en attente d'application dans certains d'entre eux. A cet égard, les affectations des personnels éducatifs sur la milieu ouvert en 2003 ont privilégié les services dans lesquels le nombre des mesures en attente était important.*

*La complexité des situations qui leur sont confiées ont contraint les éducateurs de milieu ouvert à diversifier leurs modalités d'intervention, notamment en participant à des actions partenariales (afin de faciliter la mise en oeuvre des réponses aux difficultés multiples présentées par les jeunes, dans les domaines de la scolarité, de l'insertion professionnelle, de la santé) ou en organisant des activités collectives au bénéfice des mineurs pris en charge (afin de favoriser l'instauration d'une relation éducative et de renforcer les temps de contact avec les mineurs). Un effort doit donc être fait pour donner à cette diversité une assise et une structuration institutionnelles. C'est dans cette perspective qu'une commission sur le milieu ouvert, mise en place en 2002, préconise dans son rapport final que soit reconnu le principe de la diversité des mesures et affirmé que la mise en oeuvre de celles-ci se définit aujourd'hui par une triple dimension : individuelle, collective et partenariale.*

*Sur cette base les services de milieu ouvert seraient appelés à exercer leur activité dans au moins trois domaines : les mesures individuelles, l'organisation d'activités collectives, la participation aux actions ou politiques partenariales. Ces trois domaines d'intervention, à la fois nécessaires et complémentaires, contribuent, selon des modalités distinctes, à une même finalité et doivent s'articuler dans un projet global.*

*Les travaux de cette commission devrait être repris dans une perspective d'élaboration d'un référentiel des bonnes pratiques professionnelles en milieu ouvert, rendu obligatoire par la loi du 2 janvier 2002 relative à l'action sociale et médico-sociale.*



### 3. L'insertion

*La plupart des adolescents pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse n'ont pas de projet personnel et démontrent une réelle difficulté à en élaborer un facilement. En effet, leur déficit scolaire et le cumul de leurs difficultés personnelles les excluent souvent des dispositifs traditionnels de formation et leur interdisent l'accès à une activité dans le monde du travail. Faciliter leur socialisation nécessite dès lors l'utilisation de méthodes alternatives, non traditionnelles leur permettant d'acquérir des capacités de base et de consolider leurs acquis. Compte tenu de leurs échecs antérieurs et de leur instabilité il serait inopérant de demander aux jeunes pris en charge par la DPJJ d'entrer immédiatement dans un processus de qualification de longue haleine. L'expérience montre que préalablement à la mise en oeuvre d'une démarche de formation, les jeunes de très bas niveau ont avant tout besoin d'être motivés, par les démarches pédagogiques, rassurés sur leurs capacités, familiarisés progressivement avec le monde du travail et de la formation. Le travail de la protection judiciaire de la jeunesse est de ce fait complémentaire des dispositifs de droit commun.*

*\* Suggérée par la Cour, la question d'une inscription dans la loi d'un mandat éducatif d'insertion soulève certaines difficultés, l'insertion constituant un support de l'action éducative, notamment pour les mineurs placés. Dans l'immédiat, le travail engagé sur la structuration juridique des établissements et services précisera les missions des services d'insertion.*

*\* A l'occasion de l'examen des activités d'insertion, la Cour souligne la persistance d'un nombre important d'associations para administratives qui en constituent le support. Sur ce point, la DPJJ a décidé de conduire une politique volontariste de régularisation, nécessairement accompagnée d'une évolution du dispositif juridique des régies d'avances et de recettes.*

*Le recensement engagé a fait apparaître l'existence de 181 associations para administratives en septembre 2002. Depuis cette date, une première tranche de dissolution ou de régularisations a été menée à bien.*

*39 associations ont été dissoutes. Pour l'essentiel l'activité concernait des facilités de trésorerie pour les ateliers des services de la protection judiciaire de la jeunesse ou d'actions qui pouvaient être menées directement en régie ; elles ont été réintégrées dans un fonctionnement régulier de l'administration.*

*52 associations sont en cours de dissolution au cours de l'année 2003. Certaines d'entre elles se régularisent, les agents de la protection judiciaire de la jeunesse se retirant des fonctions de responsabilités et le financement par subvention étant arrêté.*

*38 associations envisagent la création d'un groupe d'intérêt public (GIP). Ces associations sont surtout celles qui reçoivent des crédits de fonds social européen (FSE).*

*16 associations attendent le nouvel arrêté sur les régies d'avances et de recettes en cours de finalisation avec le ministère des finances et de l'économie.*

*Cette action de régularisation nécessite un accompagnement juridique et comptable de refonte de l'arrêté de régies, actuellement en examen à la direction de la comptabilité publique. Cet arrêté autorise le Garde des sceaux à créer des régies d'avances et de recettes et énumère les types de dépenses et de recettes nécessaires à la mission des services de la protection judiciaire de la jeunesse. Les régies se substitueront ainsi aux associations para administratives qui offraient des souplesses de maniement des deniers tant en recettes (perception des repas des restaurants d'application par exemple), qu'en dépenses (argent donné aux mineurs dans le cadre de la prise en charge éducative). De plus, l'augmentation du nombre des régisseurs permettra un meilleur maillage du territoire national.*

*En 2004, aucune association para-administrative ne recevra de subvention de la DPJJ sur la chapitre 46-01, si ce n'est pour parachever un processus de régularisation engagé. Le recours aux associations para administratives devrait ainsi trouver son terme au cours de l'année 2004.*

### **III. Réponse aux observations de la Cour relatives à certaines situations particulières**

#### **A. Restauration et hôtellerie au CNFE**

*Concernant les frais d'hôtellerie et de restauration, le CNFE avait réservé un régime favorable aux stagiaires permettant d'assurer gratuitement leur restauration et leur hébergement.*

*Concernant la restauration, le système a cessé en septembre 2001. Afin d'évaluer exactement le coût unitaire des repas, la fonction restauration a été analysée par les sociétés SODEXHO et ANDERSEN qui ont formulé des recommandations. Depuis octobre 2001 les stagiaires paient ainsi un ticket forfaitaire. L'approfondissement des conditions de restauration au CNFE devra toutefois se poursuivre, notamment au regard de la possibilité d'externalisation de la fonction.*

*Dans l'immédiat, un restaurant administratif sera créé sur le modèle de ceux qui existent dans les autres ministères, financé par les recettes payées par les stagiaires et les subventions interministérielles. En outre la gestion des denrées sera centralisée et confiée à l'une des sociétés de restauration consultées.*

*Concernant l'hébergement, une procédure d'appel d'offres est en cours depuis avril 2003, le marché prendra effet en septembre 2003. A terme après la délocalisation à Roubaix, la fonction hébergement sera totalement externalisée. En tout état de cause, ces évolutions conduiront à introduire*

*une participation des stagiaires à leur hébergement dans des conditions conformes au droit.*

## **B. Services opérationnels dans les Hauts-de-Seine**

### **1. Le service d'hébergement individualisé**

*Le service d'hébergement individualisé (SHI) des Hauts-de-Seine exécute une modalité de placement individualisé permettant de développer une formule cohérente de prise en charge de mineurs sous mesure judiciaire ne relevant pas d'un foyer traditionnel mais ne pouvant pas non plus être suivis dans leur milieu familial.*

*Pour remédier aux coûts excessifs et aux insuffisances de contrôle des dépenses signalés par la Cour, une mission d'inspection de la DPJJ a été diligentée courant juin 2001 et a conduit à rappeler au régisseur d'avances et de recettes qu'il lui appartenait de vérifier et de contrôler toutes les pièces de dépense de la régie, des sous-régies ainsi que la comptabilité des mandataires.*

*Par ailleurs, la distinction entre argent de poche et gratification prévue dans la circulaire d'application de l'instruction comptable du 21 décembre 1994 sera supprimée. Il n'y aura plus à l'avenir qu'un seul mode de remise d'espèces aux mineurs, cadré par la nouvelle instruction comptable qui sera prise en application de l'arrêté de régie en cours de finalisation.*

*Il est également reproché le manque d'encadrement des jeunes en matière notamment budgétaire. Dans le projet éducatif qui doit être précis pour chaque mineur et permettre l'autonomisation progressive et donc une gestion cohérente d'un budget, les sommes versées doivent correspondre à des dépenses d'entretien, d'alimentation, et d'argent de poche. Une note a été adressée au directeur départemental lui demandant de mettre en place une procédure de justification fiable des dépenses effectuées par les mineurs.*

### **2. Le CER de Suresnes**

*Le centre éducatif renforcé de Suresnes a été créé le 23 octobre 2000. Une première session a eu lieu du 6 novembre au 22 décembre 2000. La deuxième session qui devait intervenir du 12 mars au 12 avril 2001 n'a pu avoir lieu en raison des difficultés de l'équipe. Une décision de fermeture définitive est intervenue le 3 octobre 2001. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2003, les locaux vacants accueillent provisoirement les mineurs placés au centre d'action éducative de la rue Sedaine à Paris pendant la période de travaux de leur établissement.*

### *3. La tarification des prestations d'hébergement assurées par le secteur associatif*

*La Cour souligne l'absence dans le département des Hauts-de-Seine de prise en compte financière diversifiée des différentes prestations d'hébergement du secteur associatif habilité.*

*La tarification et le financement des prestations assurées par le secteur associatif habilité sont réalisés conformément aux dispositions du décret n° 61-9 du 3 janvier 1961 relatif à la comptabilité, au budget et au prix de journée de certains établissements publics ou privés qui détermine la fixation du prix de journée. Un prix de journée différencié peut être établi afin de prendre en compte la prestation d'hébergement, l'arrêté d'habilitation (arrêté modificatif ou lors du renouvellement de l'habilitation) devant spécifier dans ce cas l'existence de cette modalité spécifique et la capacité mobilisable. Cette condition réalisée, la tarification prendra en compte la différenciation du prix de journée s'appliquant à l'activité principale de celui concernant l'activité spécifique. Des clés de répartition, acceptées par les autorités de tarification et l'organisme gestionnaire, ventilent alors les différentes charges entre chacune des modalités d'hébergement mises en œuvre.*

*Une révision des habilitations a été demandée au directeur régional de la protection judiciaire de la jeunesse afin d'effectuer cette prise en compte.*

### **C. Le site de la Ferme de Champagne**

*A la suite du passage de la Cour, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a effectué une inspection interne visant à analyser les dysfonctionnements constatés. Les conclusions de cette mission ont pour l'essentiel de reconsidérer les finalités du service à travers ses missions et son positionnement territorial, d'approcher son seuil de rentabilité en analysant les coûts des investissements et les coûts de fonctionnement parallèles liés à la présence d'associations sur le site et d'étudier comparativement avec les coûts actuels les conséquences d'un abandon partiel ou total du site dans le cadre d'un redéploiement des fonctions ailleurs.*

*Depuis septembre 2002, l'administration centrale a ainsi tenu plusieurs réunions pour examiner les différentes hypothèses d'occupation du site présentées par la direction régionale, avec une optique de rentabilité et de prise en charge éducative adaptée*

*Le devenir du site actuellement en cours d'examen sera déterminé au regard à la fois des critères de performance attendus de tout site de service public dans le nouveau contexte de la LOLF et de la directive du Premier*

*ministre concernant les remises au Domaine des éléments de sites trop vastes au regard des besoins.*

*Il a par ailleurs été mis un terme aux projets de travaux immobiliers estimés à 1,68 M€ dans l'attente d'une proposition d'utilisation optimale du site.*

*Une convention d'occupation précaire a été élaborée fin 2002 avec l'ensemble des occupants privés. Une convention a notamment été conclue le 24 avril 2002 avec le Théâtre du fil. Cette dernière n'a pas été reconduite à son terme. Le théâtre du fil devra donc quitter le site au mois de septembre 2003 et n'aura plus de lien juridique avec la direction de la protection judiciaire de la jeunesse.*

#### *REPONSE DU LE MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE LA SECURITE INTERIEURE ET DES LIBERTES LOCALES*

*Le ministère de l'intérieur partage pleinement les observations de la Cour relative à l'enchevêtrement des compétences entre l'Etat et les départements.*

*Le projet de loi de décentralisation en cours d'élaboration devrait à cet égard pouvoir ouvrir des perspectives de clarification dans un cadre expérimental.*

#### *REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'AUBE*

*Après avoir constaté localement le phénomène rappelé dans le rapport sur le caractère inflationniste du système à prix de journée sur les dépenses de la collectivité départementale, une réflexion a été engagée avec l'association auboise pour la sauvegarde de l'enfance, de l'adolescence et des adultes (AASEA).*

*Le caractère spécifique de l'activité des établissements et services gérés par l'association accueillant des mineurs en difficultés ainsi que la demande croissante de prise en charge prononcée par les juges pour enfants conduisaient à constater aux comptes administratifs une réalisation de journées supérieure, quelquefois très largement aux prévisions d'activités retenues aux budgets primitifs.*

*Cet état de fait conduisait à constater un excédent important financé par les deniers publics qui faisait l'objet d'une incorporation à  $n + 2$  en diminution des prix de journée.*

*Dans un souci de maîtrise des dépenses et des flux de trésorerie de la collectivité départementale, la mise en œuvre d'un financement globalisé a été proposé dès 1993 à l'association.*

*Au regard de l'activité prévisionnelle et des charges de fonctionnement un prix de journée est fixé ; celui-ci constitue le tarif opposable aux autres financeurs.*

*L'activité prévisionnelle dont le financement incombe au département de l'Aube est évaluée en pourcentage de l'activité globale de chaque structure et détermine au regard du budget prévisionnel le montant prévisionnel annuel versé par le département.*

*Cette procédure, au moment de sa mise en place a fait l'objet d'une évaluation et d'un correctif en cours d'année.*

*Elle présente l'avantage, puisqu'une fois la somme globale déterminée et versée par mensualité, d'assurer un financement régulier et continu ce qui a pour conséquences d'une part de stabiliser la trésorerie de l'association qui n'a plus eu recours aux découverts antérieurs générant la prise en compte d'agios bancaires et d'autre part une meilleure maîtrise des décaissements de la collectivité.*

*Il est par ailleurs reconnu que la suractivité d'un établissement à prix de journée ne génère pas en proportion des dépenses de fonctionnement supplémentaires à due concurrence et que ce système aboutit à un « surfinancement » constituant des excédents à reprendre en  $n + 2$ .*

*Ce mode de fonctionnement perdure depuis sa mise en place à la satisfaction de l'association et de la collectivité départementale.*

*Enfin, le projet de décret relatif à la gestion comptable budgétaire et financière des établissements et services sociaux et médico-sociaux prévu à l'article 56 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale reprenant les dispositions des articles 26 de la loi du 30 juin 1975 relative aux institutions sociales et médico-sociales dispose dans son article 70 que pour les établissements et services bénéficiant d'une habilitation au titre de l'aide sociale à l'enfance et au titre de la protection judiciaire de la jeunesse, « le Président du Conseil général peut aussi arrêter le montant d'une dotation globale de financement ainsi que la fraction forfaitaire qui est versée chaque mois à l'établissement qui correspond au prix de journée multiplié par le nombre de journées prévisionnelles à la charge du département ».*

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION AUBOISE DE  
SAUVEGARDE DE L'ENFANCE, DE L'ADOLESCENCE  
ET DES ADULTES (AASEA)*

*En 1993, le Président du Conseil général de l'Aube dont les services assuraient la plus importante partie du financement de nos établissements et services habilités, a souhaité prévoir afin de mieux les maîtriser, les sommes versées à notre association.*

*Ce financement concernait non seulement les jeunes confiés par décision administrative, mais également ceux qui étaient confiés au titre de la protection judiciaire (article 375 du code civil) par les magistrats de la jeunesse.*

*Il a demandé pour cela, que soit déterminé de façon prévisionnelle le pourcentage de jeunes dont il supporterait la charge financière en se basant sur l'effectif moyen des années précédentes.*

*Cette disposition ne supprime pas les modalités de tarification basées sur le mode du prix de journée qui continue à être annuellement établi et approuvé par le département et la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse.*

*Ce nouveau mode de financement versé par 12<sup>ème</sup> n'a plus pénalisé la trésorerie de l'association qui était amenée jusqu'à cette date à verser des agios bancaires.*

*Autre intérêt pour l'AASEA, une plus grande souplesse de fonctionnement, car le taux d'activité ne conditionne plus le montant des ressources.*

*Pour information et en ce qui concerne l'année 1994 qui a été prise en exemple, les prix de journée versés par l'Etat (ordonnance de 1945 et jeunes majeurs justice) atteignaient à peine 2 % des recettes globales des établissements et services habilités de l'association.*

*Cette année 1994 était une année de transition et il nous a été effectivement difficile de faire coïncider le nombre de jeunes déjà présents dans les établissements et services avec le nouveau quota arrêté par le Conseil Général et sur lequel nous avons été rémunérés.*

*Il est également noté dans ce rapport que l'AASEA était la seule association du département dont les établissements et services bénéficiaient d'une habilitation du ministère de la justice.*

*Cela tient sans doute à 3 raisons qui découlent pour la 1<sup>ère</sup>, de la faible population du département (280 000 habitants) et de l'existence d'une seule grosse agglomération (Troyes), qui regroupe à elle seule 50 % de cette population. L'existence de deux dispositifs, l'un public (PJJ) et l'autre*

*associatif (AASEA) semble donc suffire pour répondre au besoin de prise en charge des jeunes confiés par décision judiciaire.*

*La seconde raison est vraisemblablement liée aux types d'établissements et de services gérés par l'AASEA qui proposent des modes de prises en charge très diversifiés, allant de l'AEMO au placement en internat spécialisé, en passant par le semi-internat, des foyers, appartements thérapeutiques, service d'adaptation en milieu naturel, unité spécifique pour mères adolescentes, centre de placement familial spécialisé et service d'enquêtes sociales. Cette « couverture » des différents besoins a sans doute semblé suffisante aux autorités départementales et régionales, sans qu'il soit besoin d'habiliter une autre association.*

*Notons également l'existence dans le département, outre les établissements et services du Conseil général, d'une autre association non habilitée, à qui les magistrats confient des jeunes dans le cadre des articles 375 et suivants du code civil. Il est donc difficile dans ce contexte de dénoncer un monopole exercé par l'AASEA.*

*La troisième de ces raisons semble d'ordre financier dans la mesure où une gestion centralisée et une mutualisation de certains moyens au sein de l'AASEA permettent d'assumer des prestations de qualité pour un prix de revient plutôt inférieur aux moyennes régionales.*

#### REPOSE DU MAIRE DE PARIS

##### **Concernant l'articulation des financements de l'Etat et du département de Paris, en matière d'assistance éducative**

*1/ S'agissant de la « tutelle de la protection judiciaire de la jeunesse sur le secteur privé », il est rappelé que ce secteur comporte deux réseaux :*

- l'un dit « habilité » par le ministère de la justice avec l'avis du Président du Conseil général (conformément à la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico sociale - art L.313-10 du code de l'action sociale et des familles) ces établissements sont contrôlés conjointement avec le département,*
- et l'autre « conventionné », contrôlé uniquement par la collectivité territoriale.*

*Il convient de préciser que la distinction préconisée dans la nomenclature budgétaire du ministère de la justice entre les secteurs associatifs « habilité » et « conventionné » ne se justifie pas pour les décisions d'assistance éducative prises par les juges pour enfants. En effet, à*



*ce titre les dépenses consécutives à ces décisions sont à la charge exclusive du département, quel que soit le mode d'accueil pour l'enfant*

*2/ Concernant les « transferts de charges mal contrôlés », il est observé que depuis la décentralisation et le transfert de l'aide sociale à l'enfance aux départements, le choix de la structure d'accueil (PJJ ou secteur « habilité ») détermine le financement des mesures, sans tenir compte de la base juridique des décisions prises par les juges.*

*Ainsi, selon la Cour, des mesures d'assistance éducative assurées directement par la protection judiciaire de la jeunesse (établissements ou services publics) devraient donc être à la charge de la collectivité territoriale au titre de l'aide sociale à l'enfance.*

*A Paris, en 2001, le secteur public PJJ a assuré 1 445 mesures de milieu ouvert, dont 1 179 mesures « pénales », 203 mesures d'assistance éducative et 63 mesures de protection à jeunes majeurs.*

*Par ailleurs, le département de Paris a financé en 2001, 2 685 mesures d'AEMO judiciaires confiées au secteur associatif « habilité ».*

*Ainsi la charge financière pour le ministère de la justice a été de 7 % de l'ensemble des mesures d'assistance éducative en milieu ouvert.*

*En ce qui concerne la prise en charge des jeunes à Paris, la PJJ (secteur public) dispose de 45 places théoriques en hébergement collectif et individualisé qui ont bénéficié à 152 jeunes relevant du « pénal ».*

*Le Conseil général a assuré en 2001 la prise en charge physique de 3 452 jeunes confiés par mesures judiciaires :*

- . 333 confiés à un tiers digne de confiance,*
- . 394 confiés directement par le juge à un établissement ou service associatif,*
- . 2 723 confiés à l'aide sociale à l'enfance.*

*Ces jeunes ont été accueillis (hors « tiers dignes de confiance ») soit en établissements ou services publics départementaux, soit dans des établissements ou services associatifs « habilités » ou « conventionnés ».*

*Parmi ces 3 452 jeunes, un certain nombre ont commis des actes délictueux, sans pour autant avoir fait l'objet d'une décision de placement au titre de l'ordonnance de 1945, pour éviter une stigmatisation ou en raison du manque de places offertes par la PJJ pour les jeunes délinquants à Paris. Pour toutes ces situations, la base juridique relève des décisions prises par les juges pour enfants, dont l'incidence financière très lourde est à la charge du budget départemental.*

*En résumé, la question des « transferts de charges » serait à réexaminer au regard d'un ensemble de paramètres qui ne se limitent pas à*

*l'examen des seules mesures d'assistance éducative exercées par le secteur public PJJ.*

*3/ Situation particulière du service d'accueil et d'hébergement provisoire 77, rue de la Croix Nivert.*

*Cette structure destinée aux mineurs errants la nuit dans Paris a effectivement été créée à la fin de l'année 1990. Jusqu'à cette date, les adolescents étaient hébergés dans les locaux de la police avec d'autres jeunes ayant commis des délits, voire avec des adultes en grande difficulté.*

*Le département de Paris a accepté le financement de cet établissement à hauteur de 40 % du budget arrêté, ce qui correspond au pourcentage d'occupation de la structure par ses propres ressortissants et par des jeunes « sans domicile fixe ».*

*La collectivité parisienne a fait valoir que son statut de capitale nécessitait un traitement particulier de l'errance des jeunes, en provenance de l'étranger, d'Ile-de-France ou de province.*

*A compter de 1999, la direction régionale de la protection judiciaire de la jeunesse avec le soutien du département de Paris a obtenu un accord des parquets des mineurs et des services de l'aide sociale à l'enfance de la région d'Ile-de-France pour un règlement des frais de séjours des mineurs franciliens, sur la base d'un prix de journée forfaitaire « plafonné ». En effet, ce type de structure dont les places sont réservées à 80 % au Parquet des mineurs et 20 % au tribunal pour enfants subit des variations très importantes d'activité d'un jour à l'autre, son activité dépend directement des décisions judiciaires prononcées, totalement indépendantes des conseil généraux. Il paraissait donc difficile de faire supporter aux autres financeurs les aléas de cette mission spécifique.*

