

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances pour 2017, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par Mme Cécile CUKIERMAN,

Sénatrice.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, président ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, vice-présidents ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, secrétaires ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromédi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugéy, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 145 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	5
INTRODUCTION	7
I. UN BUDGET EN VOIE DE CONSOLIDATION	8
A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS QUI SE CONFIRME	8
1. <i>Un revirement budgétaire engagé depuis le début du quinquennat</i>	8
2. <i>Une tendance à la hausse qui se poursuit</i>	10
3. <i>Des effectifs renforcés</i>	12
B. UN BUDGET QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AUX ATTENTES DE LA PJJ	14
1. <i>Une croissance portée principalement par le plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme</i>	14
2. <i>Une priorité maintenue pour les services du milieu ouvert, socle de la PJJ</i>	16
3. <i>Des moyens qui ne répondent que partiellement aux besoins</i>	17
II. UNE POLITIQUE PARTENARIALE À RENFORCER POUR ASSURER LA CONTINUITÉ ET L'INDIVIDUALISATION DES PRISES EN CHARGE	18
A. LA NÉCESSAIRE REVALORISATION DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ	18
1. <i>Le SAH, un acteur de la PJJ en net recul</i>	19
2. <i>Un dialogue restauré, dont la traduction dans les faits est encore attendue</i>	22
a) <i>D'une situation de concurrence à une recherche de complémentarité entre le SAH et le secteur public de la PJJ</i>	22
b) <i>Une traduction budgétaire encore insuffisante</i>	24
B. DES PARTENARIATS A PÉRENNISER POUR UNE RÉPONSE EDUCATIVE DIVERSIFIÉE	27
1. <i>Une articulation avec les départements qui mérite d'être renforcée pour conforter l'inscription de la PJJ dans le champ de la protection de l'enfance</i>	27
2. <i>Des partenariats à rénover pour améliorer l'insertion scolaire et professionnelle des mineurs</i>	29
3. <i>Une politique partenariale active pour diversifier les mesures éducatives</i>	32
III. LA JUSTICE DES MINEURS FACE AU PHÉNOMÈNE DE « RADICALISATION »	33
A. LE DÉFI DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS RADICALISÉS	33
1. <i>Un nombre croissant de mineurs radicalisés</i>	33
a) <i>Les mineurs signalés en raison de la présence de « signes de radicalisation »</i>	33
b) <i>Les mineurs signalés en risque de radicalisation suivis au titre de la protection de l'enfance</i>	33
c) <i>Les mineurs impliqués dans des infractions pénales en lien avec les attentats</i>	34
d) <i>Les mineurs suivis en raison de la radicalisation de leurs parents</i>	34
2. <i>La mise en place d'un réseau de veille et d'accompagnement : le signe d'une rapide adaptation de la PJJ à ce phénomène</i>	34

B. UNE RÉPONSE QUI RESTE ENCORE À CONSTRUIRE.....	36
1. <i>Le positionnement ambivalent de l'institution face au développement de réponses dédiées</i>	<i>37</i>
2. <i>La nécessité de soutenir les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse</i>	<i>38</i>
3. <i>La construction de prises en charge spécialisées</i>	<i>39</i>
a) <i>Des expérimentations de spécialisation des personnels</i>	<i>39</i>
b) <i>Le développement de la recherche</i>	<i>40</i>
c) <i>Le rôle du secteur associatif habilité dans la construction de l'offre d'actions de prévention de la radicalisation</i>	<i>40</i>
 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	 43
 LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	 45

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice¹, le mardi 22 novembre 2016, la commission des lois du Sénat, réunie le mercredi 23 novembre 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, a examiné, sur le rapport pour avis de **Mme Cécile Cukierman**², **les crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.**

Mme Cécile Cukierman, rapporteure pour avis, a tout d'abord salué l'augmentation des crédits alloués en 2017 à la protection judiciaire de la jeunesse, dans le prolongement du redressement budgétaire initié en 2012, avec des crédits de paiement de 834,94 millions d'euros, en hausse de 3,9 %, et des autorisations d'engagement de 849,27 millions d'euros, en hausse de 5 %. Le plafond d'emplois est quant à lui complété de 271 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires, pour atteindre 9 092 ETPT.

La rapporteure pour avis a relevé que, comme l'année passée, cette hausse des crédits s'expliquait en grande partie par le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme.

Elle a par ailleurs constaté qu'après une longue période de restriction budgétaire, le secteur associatif habilité devrait voir ses moyens augmenter de 2,4 %, essentiellement en raison d'une revalorisation de la masse salariale. Elle a toutefois regretté que cette évolution, pour autant salubre qu'elle soit, ne traduise pas une revalorisation de la place de ce secteur, pourtant essentiel à la diversification des mesures éducatives, dans la prise en charge des mineurs sous main de justice.

La rapporteure pour avis a également évoqué la nécessité pour la PJJ de renforcer et de pérenniser ses partenariats avec les acteurs de la protection de l'enfance, notamment les conseils départementaux, afin de garantir la qualité et la continuité des prises en charge des mineurs.

Enfin, après avoir fait état de la montée en puissance du phénomène de radicalisation chez les mineurs, elle a souligné l'ambivalence du positionnement de la protection judiciaire de la jeunesse sur les réponses à privilégier, oscillant entre renforcement des dispositifs de droit commun et nécessité d'une prise en charge spécifique.

Sur sa proposition, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2017.

¹ Le compte rendu de cette audition est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html#toc2>

² Le compte rendu de cette réunion est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20161121/lois.html#toc9>

Mesdames, Messieurs,

Selon le projet de loi de finances, le budget de la mission « justice » s'élèvera en 2017 à 8,6 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une augmentation de 4,8 % par rapport aux crédits accordés en loi de finance initiale pour 2016.

Cette évolution bénéficiera de manière significative au budget du programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse », qui connaîtra en 2017 une nouvelle hausse, confirmant le redressement budgétaire engagé en 2012.

Dans le projet initial présenté par le Gouvernement, les crédits de paiement s'élevaient à 834,94 millions d'euros, soit une augmentation de 3,9 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016. Pour leur part, les autorisations d'engagement augmentaient de 5 %, pour atteindre 849,27 millions d'euros. En première lecture, l'Assemblée nationale a toutefois procédé, sur amendement du Gouvernement, à une réduction des crédits du programme « protection judiciaire de la jeunesse » d'un montant de 7,2 millions d'euros, ramenant l'augmentation des autorisations d'engagement à 4 % et celle des crédits de paiement à 3 %, mais dont les conséquences par titre et par action n'étaient pas connues au moment de la publication de ce rapport.

Le plafond d'autorisations d'emplois est lui aussi en hausse, avec 271 équivalents temps plein travaillé (ETPT) supplémentaires.

Pour la première fois depuis 2008, le budget alloué au secteur associatif habilité (SAH), longtemps perçu comme la « variable d'ajustement » de la PJJ, devrait augmenter de 2,4 %. Cette évolution, après des années de restriction budgétaire, reflète les efforts récemment menés par la PJJ pour restaurer la place du secteur associatif habilité dans la prise en charge éducative des mineurs sous main de justice.

À la lumière de la priorité accordée par le Gouvernement au développement d'une offre éducative diversifiée et continue dans son projet annuel de performance, votre rapporteure s'intéressera également au renforcement des politiques partenariales engagé par la PJJ dans le cadre de la recherche de prises en charge adaptées.

Enfin, le présent avis est l'occasion pour votre rapporteure de dresser un premier bilan des actions engagées par la PJJ en matière de prévention de la radicalisation chez les mineurs, mission pour laquelle d'importants crédits lui sont alloués depuis 2015.

I. UN BUDGET EN VOIE DE CONSOLIDATION

Le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) » bénéficie, en 2017, de la réévaluation importante du budget de la mission « Justice » (A). Bien qu'opportune, la croissance des crédits qui lui sont affectés reste toutefois en-deçà de ses besoins (B).

A. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS QUI SE CONFIRME

1. Un revirement budgétaire engagé depuis le début du quinquennat

Au cours des dix dernières années, la protection judiciaire de la jeunesse a fait l'objet d'un bouleversement important, aussi bien au niveau de ses missions, recentrées sur la prise en charge des mineurs délinquants, que de son organisation, profondément réformée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

La réforme de la protection judiciaire de la jeunesse : recentrage des missions et réorganisation territoriale

La spécialisation de l'action de la PJJ dans le domaine pénal

Historiquement compétente pour la prise en charge de l'enfance délinquante et de l'enfance en danger, la protection judiciaire de la jeunesse a opéré un **recentrage de ses missions sur son action pénale**, les conseils départementaux se voyant confier la responsabilité de toutes les mesures d'assistance exécutive.

Engagée depuis plusieurs années, notamment dans le cadre du mouvement de décentralisation, **cette spécialisation de l'activité de la PJJ dans le domaine pénal s'est accélérée à compter de la promulgation de la loi du 5 mars 2007 sur la protection de l'enfance** et avec la mise en œuvre de la RGPP.

À partir de 2008, le nombre de mesures d'assistance éducative prononcées sur un fondement civil et exécutées par les services de la PJJ, secteur public et secteur associatif habilité confondus, a ainsi progressivement diminué, atteignant, en 2012, seulement 0,2 % des mesures qui lui ont été confiées par l'autorité judiciaire.

L'action de la PJJ dans le secteur civil se limite désormais à l'exécution des mesures d'investigation, qui demeurent, qu'elles soient civiles ou pénales, une prérogative de l'État.

À compter de la même date, la PJJ s'est par ailleurs retirée de la protection des jeunes majeurs, qui relève désormais, comme l'assistance éducative, des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.

Une administration restructurée

Sur la base des préconisations formulées par la Cour des comptes en 2003, qui mettait en garde sur la complexité de son organisation territoriale, **la PJJ a été restructurée au 1^{er} janvier 2009 autour de neuf directions interrégionales (DIR) et 54 directions territoriales**, qui ont remplacé les 15 directions régionales et les 100 directions départementales¹.

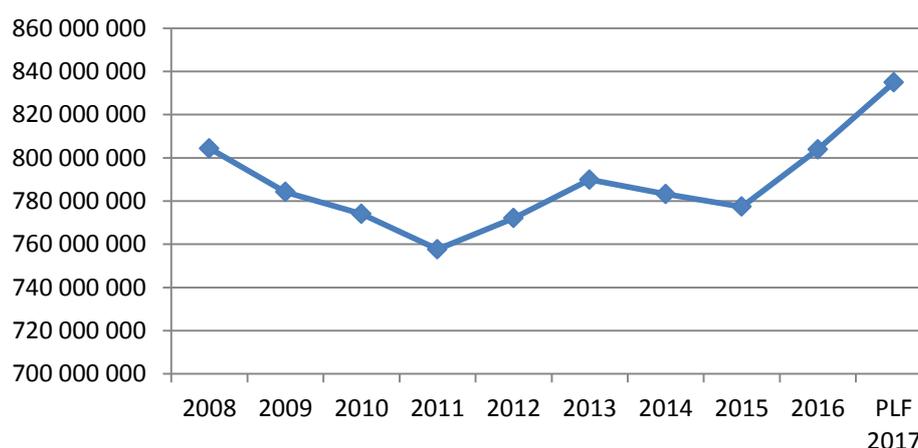
Outre les économies budgétaires qu'elle a permises, cette restructuration a été l'occasion de clarifier les compétences entre les échelons territoriaux.

Les directions interrégionales, identifiées comme le niveau pertinent de pilotage des missions à l'échelon déconcentré, sont ainsi chargées de la traduction des politiques définies par l'administration centrale de la PJJ au niveau de leur territoire de compétence. Elles assurent la coordination des différents acteurs de la PJJ ainsi que la gestion des moyens budgétaires et humains.

Les directions territoriales, placées directement sous la responsabilité du directeur interrégional, sont quant à elles chargées de décliner les orientations fixées par les directions interrégionales au niveau local.

Conséquence directe de ces évolutions, **le budget de la PJJ a connu une diminution continue de ses crédits entre 2008 et 2011**. Au total, sur l'ensemble de la période, les crédits de paiement du programme 182 ont été réduits de 804,36 millions d'euros à 757,64 millions d'euros, soit une baisse de près de 6 %.

**Evolution des crédits de paiement du programme 182
(en euros)**



Source : commission des lois du Sénat à partir des documents budgétaires

¹ Le remplacement des directions régionales et départementales par les directions interrégionales et territoriales a été entériné par le décret n° 2010-214 du 2 mars 2010 relatif au ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

À compter de 2012, conformément aux nouvelles priorités définies par le Gouvernement, la tendance budgétaire s'est inversée. À l'exception des exercices 2014 et 2015, caractérisés par une très légère réduction des crédits (- 0,6 % en 2014 et - 0,7 % en 2015), le budget de la PJJ a renoué avec la croissance, dans un contexte pourtant caractérisé par une forte restriction budgétaire. **Entre 2011 et 2016, les crédits du programme PJJ ont ainsi augmenté, en cumulé, de plus de 6 %,** atteignant un montant de près de 804 millions d'euros en loi de finance initiale pour 2016, soit leur niveau de 2008.

2. Une tendance à la hausse qui se poursuit

Le budget du programme *Protection judiciaire de la jeunesse* pour 2017 connaît, dans la continuité des années précédentes, une nouvelle hausse de ses crédits. Selon le projet initial du Gouvernement, les autorisations d'engagement s'élèvent à 849,27 millions d'euros et les crédits de paiement à 834,94 millions d'euros, soit des augmentations respectives de 5 et 3,9 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2016.

Cet accroissement s'explique notamment par :

- une **hausse importante des crédits du titre 2, relatifs aux dépenses de personnel**, qui s'élèvent à 500 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (+ 4,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2016). Ces moyens supplémentaires sont destinés à financer la création de 165 emplois supplémentaires (*cf. ci-dessous*) et incluent 3,2 millions d'euros de mesures catégorielles, notamment pour tenir compte de la mise en place du nouveau régime indemnitaire des fonctionnaires (Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel – RIFSEEP) ;

- une **augmentation des dépenses d'investissement** (titre 5) de 22 % en crédits de paiement (17 millions d'euros) et de 75 % en autorisations d'engagement (20,5 millions d'euros), nécessaire à la conduite d'une politique de rénovation et de sécurisation de sites immobiliers dégradés.

La comparaison pluriannuelle des titres 3 (dépenses de fonctionnement) et 6 (dépenses d'intervention) s'avère en revanche malaisée, en raison d'une modification de périmètre. Relevant jusqu'à présent du titre 3, les crédits affectés au secteur associatif habilité (SAH) et au financement des familles d'accueil sont désormais imputés sur le titre 6, l'action de ces établissements, longtemps assimilée à une prestation de service sur le plan comptable, ayant été reclassifiée comme mission d'intérêt général.

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2016	Demandées pour 2017	Ouverts en LFI pour 2016	Demandés pour 2017
Titre 2 - Dépenses de personnel	477 777 693	500 076 262	477 777 693	500 076 262
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	313 702 903	91 489 730	306 181 000	80 639 730
Titre 5 - Dépenses d'investissement	11 650 000	20 465 523	13 900 000	16 981 531
Titre 6 - Dépenses d'intervention	6 079 435	237 242 222	6 079 435	237 242 222
Total	809 210 031	849 273 737	803 938 128	834 939 745

Source : programme annuel de performance – mission « Justice »

S'agissant de la répartition des crédits par action¹, la hausse du budget se répercute principalement sur l'action relative à la mise en œuvre des décisions judiciaires (+ 5 %), qui regroupe les crédits nécessaires à la conduite des mesures de prise en charge des mineurs délinquants et des mesures d'investigation.

Les crédits affectés à la formation initiale et continue, assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse et par les onze pôles territoriaux de formation, sont également en augmentation (+ 8 %).

En revanche, l'action « soutien », qui concerne les fonctions de support et de gestion réparties entre l'administration centrale de la PJJ et les deux échelons territoriaux, voit ses crédits diminuer de 6 %, notamment en raison du transfert de personnels de l'administration centrale vers d'autres programmes budgétaires (*cf. infra*).

Répartition des crédits de paiement par action, en euros (PLF 2017)

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
	Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01 - Mise en œuvre des décisions judiciaires	399 490 274	53 577 392	15 659 809	237 242 222	705 969 697
03 - Soutien	76 029 336	17 774 782	1 321 722		95 125 840
04 - Formation	24 556 652	9 287 556			33 844 208
Total	500 076 262	80 639 730	16 981 531	237 242 222	834 939 745

Source : programme annuel de performance – mission « Justice »

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

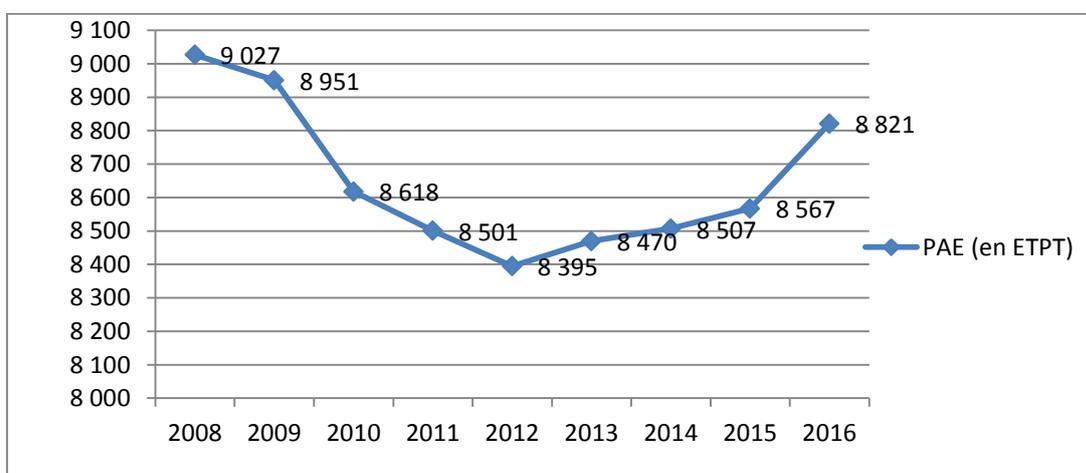
Lors de la discussion du projet en séance publique, l'Assemblée nationale a procédé, sur amendement du Gouvernement, à une réduction des crédits de la PJJ de 7,2 millions d'euros, hors titre 2, ramenant l'augmentation des autorisations d'engagement à 4 % et celle des crédits de paiement à 3 %. Au moment de la publication de son rapport, votre rapporteure n'avait toutefois pas connaissance de la ventilation de cette baisse des crédits par titre et par action.

3. Des effectifs renforcés

La réorganisation territoriale de la PJJ et l'abandon de son action en matière d'assistance éducative ont également entraîné une réduction importante des emplois qui lui étaient affectés. Entre 2008 et 2012, le plafond d'autorisations d'emplois de la PJJ est ainsi passé de 9 027 ETPT à 8 395 ETPT, soit une réduction de 7 %.

Engagée en 2013 (+ 0,9 %), la reconstitution des effectifs de la PJJ s'est confirmée au cours des exercices 2014, 2015 et 2016, qui ont connu des augmentations respectives de + 0,5 %, + 0,7 % et + 3 %.

Évolution du plafond d'autorisations d'emplois depuis 2008



Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

En 2017, le plafond d'autorisations d'emplois continue sa progression. Il s'élève à 9 092 ETPT, soit + 271 ETPT par rapport au plafond autorisé en loi de finances initiale pour 2016 et un niveau supérieure à 2008.

Cette augmentation des emplois se répartit de la manière suivante :

- la création de 145 emplois au titre du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (+ 145 ETPT). Ces emplois supplémentaires, qui représentent l'essentiel de l'effort réalisé en matière de moyens humains

pour l'année 2017, concernent le recrutement de 30 psychologues pour les zones où apparaissent des risques de radicalisation et de 115 éducateurs ;

- la création de 20 emplois destinés à poursuivre le renforcement du milieu ouvert (+ 16 ETPT) ;

- l'extension en année pleine des créations d'emplois intervenues en 2016, pour lesquels les recrutements ont été échelonnés au cours de l'année :

- 54 emplois destinés au renforcement du milieu ouvert et 6 emplois de psychologue au titre du plan de lutte contre le terrorisme, prévus en loi de finance initiale pour 2016, dont l'impact est évalué à 26 ETPT ;

- 65 emplois créés au titre du second plan de lutte contre le terrorisme (PLAT 2), dont l'impact est évalué à 17 ETPT ;

- l'impact de transferts d'emplois vers d'autres programmes :

- 11 emplois de l'inspection de la PJJ transférés au programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de justice » (- 11 ETPT) ;

- 1 emploi transféré au programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées », au titre du renforcement des plateformes régionales des achats de l'État (- 1 ETPT) ;

- une correction technique correspondant au recrutement d'apprentis en 2015 et 2016 (+ 79 ETPT).

À la lumière de cette présentation, votre rapporteure souligne qu'en soustrayant les ETPT supplémentaires correspondant à des extensions en année pleine d'emplois déjà créés ainsi que les corrections techniques, le **nombre d'emplois effectivement créés s'élèvera en 2017 à 165 ETPT.**

Comme elle l'avait déjà relevé dans le cadre de son avis sur le projet de loi de finances pour 2016, **elle regrette par ailleurs que les crédits effectivement affectés chaque année au titre 2 ne permettent pas de financer l'ensemble des ETPT autorisés dans le cadre du plafond d'emplois fixé.** Depuis 2009 en effet, les effectifs réels de la PJJ sont inférieurs au plafond d'emplois autorisés, mettant en péril le bon fonctionnement des services de la PJJ.

Évolution des plafonds d'emplois autorisés et réalisés entre 2008 et 2015

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Plafonds autorisés (en ETPT)	9 027	8 951	8 618	8 501	8 395	8 470	8 507	8 567
Réalisé (en ETPT)	8 698	8 590	8 478	8 361	8 187	8 183	8 312	8 480
Taux d'utilisation	96,4 %	96 %	98,4 %	98,4 %	97,5 %	96,6 %	97,7 %	98,9 %

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaires

B. UN BUDGET QUI NE RÉPOND QUE PARTIELLEMENT AUX ATTENTES DE LA PJJ

1. Une croissance portée principalement par le plan de lutte contre la radicalisation et le terrorisme

Depuis janvier 2015, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a été étroitement associée à la mise en œuvre des plans successifs de lutte contre le terrorisme et la radicalisation adoptés par le Gouvernement. D'importants moyens budgétaires lui ont été affectés dans ce cadre, afin de lui permettre de financer la prévention des comportements radicalisés chez les mineurs.

À la suite de l'adoption du premier plan de lutte contre le terrorisme (PLAT 1) en janvier 2015, le décret d'avance du 9 avril 2015 a permis l'ouverture de **10,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement**. Ces moyens complémentaires ont permis de financer la création de 163 ETPT ainsi que la dispense de formations spécialisées sur la connaissance du phénomène radical à destination des agents du secteur public de la PJJ comme du secteur associatif habilité.

Au lendemain des attentats du 13 novembre 2015, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre de nouvelles mesures dans le cadre d'un **second plan de lutte contre le terrorisme (PLAT 2)**, dont la traduction financière a fait l'objet d'un amendement présenté par le Gouvernement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2016 au Sénat.

6,9 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ont été affectés à la PJJ, en complément des moyens prévus dans le texte initial présenté par le Gouvernement. Ces moyens complémentaires étaient en premier lieu destinés à renforcer les effectifs de la PJJ, à hauteur de **58 ETPT**, dont 5 emplois de formateurs et 70 emplois d'éducateurs. Ils ont par ailleurs permis de renforcer les activités initiées, notamment dans le milieu ouvert, autour des thématiques de citoyenneté et de valeurs républicaines.

Comme l'année passée, le budget 2017 est largement abondé par les moyens accordés à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. **L'augmentation des crédits comme des effectifs s'explique en effet principalement par les moyens supplémentaires accordés au titre du nouveau plan d'action contre la radicalisation et la lutte contre le terrorisme (PART)**, dont la création, en remplacement du PLAT, a été annoncée par le Gouvernement en mai dernier.

Hors masse salariale, **12 millions d'euros (en crédits de paiement) sont ciblés en 2017 sur la mise en œuvre d'actions de prévention des comportements radicaux chez les jeunes¹** :

- 7 millions d'euros sont destinés au développement des activités de lutte contre la radicalisation, à la formation des personnels à la lutte contre la radicalisation et à l'organisation des stages de laïcité ;

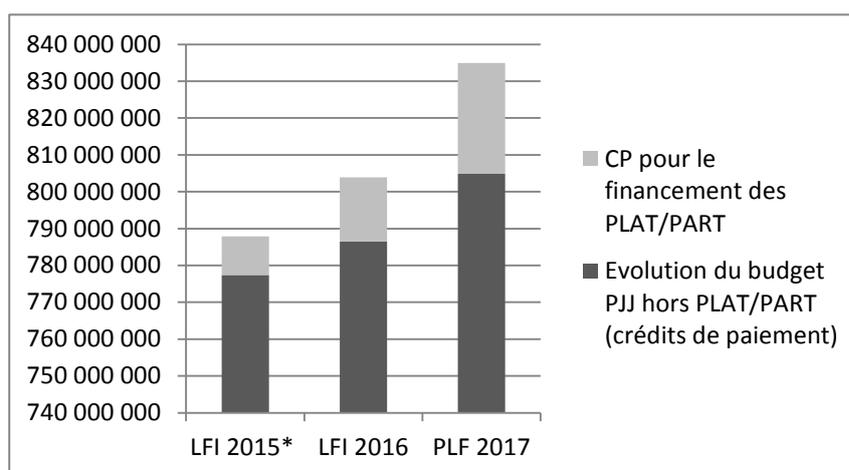
- 5 millions d'euros sont affectés à la réalisation de travaux de rénovation et de maintenance sur des sites dégradés.

Ces crédits représentent une **augmentation de 5,3 millions d'euros** par rapport aux moyens accordés dans la loi de finances initiale pour 2016 dans le cadre du premier plan de lutte contre le terrorisme (PLAT 1).

En termes de masse salariale, **le titre 2 est abondé de 7,4 millions d'euros**, destiné à financer la création de 145 ETPT supplémentaires (cf. ci-dessus). Cela représente, hors corrections techniques et extensions en année pleine des emplois créés en 2016, 88 % du plafond d'autorisations d'emplois pour 2017.

Corrigés des ressources supplémentaires ciblées sur la prévention de la radicalisation, les crédits de paiement prévus dans le présent projet de loi de finances n'augmentent donc, par rapport aux crédits accordés dans la LFI pour 2016, que de 2 %. Hors masse salariale, l'augmentation ne s'élève qu'à 1 %. **Au total, l'augmentation du budget de la PJJ entre 2015 et 2017 s'explique à 65 % par les moyens complémentaires débloqués dans le cadre de la lutte contre la radicalisation et le terrorisme.**

Impact des plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation sur l'évolution du budget du programme 182 (en euros)



*Y compris les crédits de paiement ouverts par le décret d'avance d'avril 2015

Source : commission des lois du Sénat à partir des réponses aux questionnaires budgétaire

¹ Cette présentation ne tient pas compte de la réduction de 7,2 millions des crédits de la PJJ votée par l'Assemblée nationale.

2. Une priorité maintenue pour les services du milieu ouvert, socle de la PJJ

Au cours des dernières années, priorité a été donnée par la DPJJ au renforcement des services du milieu ouvert. La note d'orientation du 30 septembre 2014, relative à la redéfinition des priorités de la PJJ, fait ainsi du milieu ouvert le point focal de l'intervention éducative et le garant de la continuité et de la cohérence des parcours des mineurs pris en charge dans le cadre pénal. Cet accent mis sur le milieu ouvert a été confirmé par la circulaire du 22 octobre 2015 relative au renforcement du milieu ouvert.

Parmi les axes définis, l'attention a notamment été portée à la réduction des délais de prise en charge des mesures pénales de milieu ouvert. Il est en effet communément admis que la rapidité du délai entre le prononcé de la décision par le magistrat et l'exécution de la mesure détermine la compréhension de la décision par le mineur et la non-répétition d'une infraction.

Si les délais de prise en charge imputables aux services de la PJJ avaient déjà été réduits de manière significative entre 2008 et 2012, passant de 18,7 à 13,3 jours, les objectifs ont été renforcés en 2013 avec l'introduction d'une obligation de prise en charge du mineur par les services de la PJJ dans un délai maximal de cinq jours à la suite du prononcé de certaines mesures par le magistrat (article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante).

L'article 12-3 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante

Introduit par la loi de programmation relative à l'exécution des peines du 27 mars 2012, l'article 12-3 prescrit qu'à l'issue du prononcé par un magistrat d'une décision ordonnant une mesure ou une sanction éducative, le mineur et sa famille se voient remettre une convocation à comparaître devant le service de la protection judiciaire de la jeunesse dans un délai de maximum de cinq jours.

Applicable à compter du 1^{er} janvier 2014, cette disposition a pour objectif de réduire les délais d'exécution de certaines décisions pénales prononcées à l'encontre des mineurs.

Son périmètre d'application se limite toutefois aux seules décisions prises par un magistrat du siège (juge des enfants, tribunal pour enfants, juge d'instruction, juge des libertés et de la détention, tribunal correctionnel des mineurs, chambre spéciale des mineurs de la cour d'appel) à l'issue d'une audition ou d'une audience, à savoir :

- les mesures judiciaires d'investigation éducative prises dans le cadre pénal ;
- les mesures éducatives ;
- les sanctions éducatives ;
- les mesures et peines restrictives de liberté.

Les services de la PJJ ont été dotés de moyens complémentaires pour améliorer la qualité des mesures mises en œuvre par les services de milieu ouvert. Entre 2013 et 2016, des emplois ciblés sur le milieu ouvert ont été créés : les effectifs du secteur public de la PJJ affectés aux services de milieu ouvert sont ainsi passés, sur la période, de 3 325 à 3 520 ETPT, soit une augmentation de près de 6 %.

Le renforcement du milieu ouvert continue de transparaître dans les documents budgétaires. Outre les moyens accordés au titre de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation, qui bénéficient en partie au renforcement des dispositifs de droit commun (*cf.* partie III. du présent rapport), 20 nouveaux emplois seront créés au cours de l'année 2016 pour renforcer le milieu ouvert.

3. Des moyens qui ne répondent que partiellement aux besoins

Si elle ne peut que saluer l'augmentation des crédits engagée depuis 2012, votre rapporteure constate néanmoins que les moyens budgétaires alloués au programme 182 demeurent insuffisants pour faire face aux besoins de la PJJ.

Au cours de son audition, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a en effet indiqué que **les crédits accordés à la PJJ pour l'exercice 2017 étaient inférieurs aux besoins identifiés** pour assurer une mise en œuvre efficace des mesures ordonnées par les autorités judiciaires.

Elle a informé votre rapporteure avoir adressé une demande de crédits supplémentaires de 17 millions d'euros, qui seraient destinés à effectuer de nouveaux recrutements, notamment pour des postes d'éducateurs, à améliorer l'accompagnement des personnels et à renforcer la dotation du secteur associatif habilité.

Par ailleurs, s'ils ont relevé l'augmentation des moyens humains engagée depuis plusieurs années, les syndicats de personnels du secteur public entendus se sont toutefois inquiétés de la dégradation des moyens matériels dont ils disposent pour la prise en charge des mineurs. Ils ont indiqué que les restrictions budgétaires imposées à certains services, notamment dans le milieu ouvert, contraignent à réduire le nombre d'activités réalisées avec les jeunes, mettant en péril la diversité des mesures mises en œuvre dans le secteur public. L'analyse des crédits alloués au secteur public (hors dépenses d'immobilier) permet en effet d'observer que les moyens dédiés à la conduite d'activités de formation ou d'insertion des jeunes, de déplacements ou d'activités sportives et culturelles n'a que peu bénéficié de l'augmentation du budget du programme 182, passant de 10,6 millions d'euros en 2016 à 10,7 millions d'euros en 2017.

Au vu de ce constat mitigé, et bien qu'elle n'en connaisse pas la ventilation exacte, votre rapporteure nourrit des inquiétudes quant à l'impact de la réduction des crédits votée au cours de la seconde délibération du projet de loi à l'Assemblée nationale.

II. UNE POLITIQUE PARTENARIALE À RENFORCER POUR ASSURER LA CONTINUITÉ ET L'INDIVIDUALISATION DES PRISES EN CHARGE

Continuité des parcours éducatifs et individualisation de la prise en charge sont devenues les maîtres mots de la protection judiciaire de la jeunesse au cours des dernières années. Comme le relève la DPJJ, l'assurance d'une prise en charge efficace et cohérente des mineurs délinquants repose avant tout sur la capacité à travailler de manière coordonnée et concertée avec l'ensemble des acteurs concernés dans la mise en œuvre du parcours éducatif.

Atteindre cet objectif implique avant tout de la PJJ qu'elle s'attache à repenser la place du secteur associatif habilité (SAH), fortement mis à contribution au cours des dernières années (A). Le renforcement de ses partenariats en amont et en aval de la décision judiciaire doit par ailleurs être poursuivi (B).

A. LA NÉCESSAIRE REVALORISATION DU SECTEUR ASSOCIATIF HABILITÉ

La protection judiciaire de la jeunesse assure la mise en œuvre de ses missions par le biais d'un double réseau d'acteurs :

- les établissements et services du **secteur public** ;
- les établissements et services du **secteur associatif habilité (SAH)**, qu'ils soient exclusivement financés par l'État ou fassent l'objet d'un financement conjoint avec les conseils départementaux, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (secteur conjoint).

Assurant environ un quart des mesures confiées à la PJJ, le SAH est constitué de 1 038 établissements et services, dont 797 financés conjointement par l'État et les conseils départementaux¹, qui se décomposent entre :

- 34 centres éducatifs fermés (CEF) ;
- 47 centres éducatifs renforcés (CER) ;
- 86 services d'investigation éducative ;
- 176 services d'action éducative en milieu ouvert (SAEMO) ;
- 10 structures d'insertion ;
- 646 établissements d'hébergement ;
- 39 services de réparation pénale.

¹ Chiffres au 1^{er} juillet 2016, issus des réponses aux questionnaires budgétaires.

1. Le SAH, un acteur de la PJJ en net recul

Partenaire historique de la PJJ, le SAH a connu, à compter de 2008, une diminution importante de sa dotation budgétaire, qui est passée de 307 millions d'euros en 2008 à 223,9 millions d'euros en 2016.

Crédits affectés au secteur associatif habilité (en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation du SAH	307	227,4	254,2	240	242	249,8	234,3	225,4	223,9

Source : DPJJ

Cette déflation budgétaire s'explique en partie par le recentrage des activités de la PJJ sur le secteur pénal. Entre 2008 et 2016, hors mesures d'investigation éducatives, le nombre de mesures civiles confiées à la PJJ a chuté de 16 400 à 264¹. Ce mouvement a eu un impact direct sur la dotation budgétaire allouée aux services du SAH, ces derniers assurant jusqu'alors près de la moitié des mesures civiles confiées à la PJJ.

En parallèle, le SAH a également fait les frais d'un transfert progressif d'une partie de son activité pénale vers les services du secteur public. La part du nombre de mesures pénales exécutées par le secteur associatif sur le total de mesures ordonnées par les autorités judiciaires est ainsi passée de 14 % à 9 % entre 2008 et 2015.

Évolution de la répartition des mesures pénales exécutées entre le secteur public et le SAH entre 2008 et 2015

	2008		2012		2015	
	Secteur public	SAH	Secteur public	SAH	Secteur public	SAH
Évolution du nombre de mesures pénales²	131 910	21 333	157 167	16 693	156 439	14 751
Pourcentage de mesures pénales exécutées, sur le total des mesures confiées à la PJJ	86 %	14 %	90 %	10 %	91 %	9 %

Source : commission des lois sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires

¹ L'État conserve le monopole de l'exécution des mesures d'investigation ordonnées par les magistrats, dans le champ civil comme dans le champ pénal. Ces mesures peuvent être confiées au secteur public de la PJJ comme au secteur associatif habilité.

² Sont exclues les mesures d'investigation éducatives civiles, exécutées par la PJJ.

Comme le relevait notre ancien collègue Jean-Pierre Michel dans son rapport de 2013¹, la PJJ s'est en effet efforcée, compte tenu de sa perte d'activité dans le champ civil, de faire exécuter par ses propres services une part croissante des mesures prescrites par les juridictions, augmentant progressivement sa charge d'activité dans le secteur pénal.

Cette évolution s'est opérée au détriment du SAH, dont le quota de mesures finançables pour l'année, fixé dans le projet de budget du programme 182 « protection judiciaire de la jeunesse », s'est progressivement réduit. Ainsi, alors même que le budget global de la PJJ augmentait, la dotation allouée au SAH a continué de diminuer, les crédits supplémentaires abondant uniquement le secteur public.

Selon les représentants des fédérations du secteur associatif habilité² entendues par votre rapporteure, cette évolution a contribué à placer le SAH dans une situation de « concurrence » avec le secteur public plutôt que de complémentarité, et a été fortement dommageable à la qualité des relations entretenues avec les services de la PJJ.

Alors que la PJJ s'est engagée sur la voie de l'individualisation et de la diversification de la prise en charge des mineurs délinquants, votre rapporteure constate que le recul du SAH contribue à appauvrir progressivement le panel des mesures offertes aux magistrats. Cette évolution est d'autant plus dommageable que le secteur associatif a été historiquement porteur de projets innovants en matière éducative. Or, comme le souligne la direction de la PJJ dans sa note d'orientation du 30 septembre 2014, la qualité des réponses apportées par la PJJ nécessite qu'« à tout moment de la procédure, chaque magistrat (puisse) accéder dans l'intérêt du mineur à un panel de réponses éducatives différenciées et personnalisées ».

Le recul du SAH impacte l'ensemble des activités qui lui sont confiées.

En matière de placement éducatif, pour lequel le SAH joue un rôle prééminent, en exécutant plus de la moitié des mesures prononcées par les autorités judiciaires, l'offre d'hébergements s'est ainsi sensiblement réduite au cours des dernières années (cf. tableau ci-dessous). Entre 2013 et 2016, le nombre d'établissements d'hébergement gérés par le SAH a baissé de plus de 10 %. Le nombre de centres éducatifs fermés et de centres éducatifs renforcés est resté globalement stable sur la période ; en revanche, celui des structures d'hébergements « traditionnels » a diminué de manière conséquente.

¹ Rapport « La PJJ au service de la justice des mineurs » de M. Jean-Pierre Michel, sénateur de la Haute-Saône, parlementaire en mission, remis au garde des sceaux (18 décembre 2013).

² Le secteur associatif habilité regroupe plusieurs centaines d'associations, regroupées au sein de fédérations associatives, qui en assurent la représentation auprès des services centraux comme déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse.

Si la dotation des établissements SAH exclusivement financés par l'État a été maintenue, le secteur associatif conjoint (financement État/conseils départementaux) a fortement pâti de cette évolution d'activité, conduisant à réduire le nombre de places disponibles dans les structures accueillant des mineurs à la fois au titre de l'enfance en danger et de l'enfance délinquante. Cette évolution est d'autant plus dommageable que ce type d'établissements offre une continuité entre les prises en charge dans un cadre civil et dans un cadre pénal.

Évolution du nombre d'établissements d'hébergement du SAH entre 2013 et 2016

	2016	2015	2014	2013	% 2013-2016
Centres éducatifs fermés	34	34	33	34	0 %
Centres éducatifs renforcés	47	47	48	49	- 4 %
Autres hébergements	646	682	679	723	- 11 %
Total	727	763	760	806	- 10 %

Source : commission des lois sur la base des réponses aux questionnaires budgétaires

À cet égard, les magistrats entendus par votre rapporteure se sont inquiétés de l'insuffisance des offres d'hébergement pour mineurs, notamment dans les structures traditionnelles. Ils ont regretté être parfois contraints d'ordonner des mesures de placement dans des structures alternatives à la détention, faute de places disponibles dans des structures qui seraient pourtant plus adaptées à la situation des mineurs concernés. Il est dommageable, comme le relèvent les fédérations d'associations, que la recherche d'une place « à tout prix » l'emporte sur la recherche de l'adéquation des mesures ordonnées à la situation du jeune.

Les restrictions budgétaires ont également touché les services de milieu ouvert. **Les fédérations d'associations ont insisté auprès de votre rapporteure sur la réduction de la part du nombre de mesures de réparation pénale confiées au SAH**, au profit du secteur public. Ces mesures éducatives consistent à proposer au mineur auteur d'une infraction pénale de réaliser une activité d'aide ou de réparation au bénéfice de la victime ou dans l'intérêt de la collectivité et se révèlent très efficaces sur la réitération. Le nombre de services de réparation pénale financés du SAH a fortement diminué, passant de 44 en 2012 à 39 en 2016, soit moins d'un service par territoire. Or, le secteur associatif habilité, qui a initié et expérimenté la mesure de réparation pénale dans les années 1990, dispose d'une expérience riche dans l'exécution de ces mesures éducatives.

Enfin, dans un contexte d'augmentation des mesures pénales prononcées à l'encontre des mineurs, **la baisse du nombre de mesures financées par la dotation budgétaire au SAH contribue à engorger les services et établissements du secteur public de la PJJ**, malgré le renforcement de ses moyens, avec pour conséquence une réduction de capacité et de la qualité de prise en charge.

Dans le cadre de ses auditions comme de ses déplacements, **votre rapporteure a ainsi été alertée à plusieurs reprises sur les difficultés rencontrées dans le cadre de l'exécution des mesures judiciaires d'investigation éducatives (MJIE)**. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012, en remplacement des enquêtes sociales et des mesures d'investigation et d'orientation éducatives préexistantes, la MJIE est une mesure d'investigation unique, modulable dans son contenu et dans sa durée. Prononcée par un magistrat, dans le cadre d'une procédure civile comme pénale, elle peut être librement confiée à une structure relevant du secteur public ou du secteur associatif habilité.

Afin d'assurer une répartition optimale des MJIE prononcées, la DPJJ fixe chaque année, dans le cadre de sa programmation budgétaire et au niveau de chacune de ses directions interrégionales, un quota maximal de mesures finançables pour le SAH.

Comme l'ont relevé les fédérations du SAH et les syndicats des personnels de la PJJ, les quotas contribuent à l'engorgement des services d'investigation, notamment dans le secteur public, qui, une fois les volumes du SAH atteints, se voit confier l'ensemble des MJIE restant à exécuter pour l'année. Cette dynamique entraîne un allongement des délais d'exécution des mesures d'investigation, qui représentent pourtant une aide essentielle à la décision des autorités judiciaires. Votre rapporteure a pu constater une forte inquiétude des magistrats sur cette question, qui ont évoqué des durées pouvant atteindre deux à quatre mois entre le prononcé et l'organisation du premier entretien avec le mineur.

2. Un dialogue restauré, dont la traduction dans les faits est encore attendue

a) D'une situation de concurrence à une recherche de complémentarité entre le SAH et le secteur public de la PJJ

Dans un souci de cohérence de l'action éducative menée auprès des mineurs, la DPJJ a défini, dans sa note d'orientation du 30 septembre 2014, la rénovation de la gouvernance du SAH comme un axe prioritaire, dans la droite ligne des préconisations d'un audit réalisé en 2014 sur les dépenses du SAH par l'inspection générale des services judiciaires.

L'objectif poursuivi consiste à **favoriser la complémentarité entre les différentes structures éducatives de la protection judiciaire de la jeunesse**, qu'elles relèvent du secteur public ou du secteur associatif habilité. Il s'agit, selon les orientations fixées par la DPJJ, de « *définir les modalités d'une « bonne » coordination inter service (SP et SAH), les formaliser dans des protocoles, dans les projets territoriaux, les schémas territoriaux et les projets de service* ». Les directions territoriales, au plus proche des besoins, sont identifiées comme les acteurs pilotes de la mise en œuvre de cette politique de complémentarité.

Sur la base de ces orientations, des consultations ont été conduites par la PJJ avec les fédérations représentatives du secteur associatif habilité. Elles se sont conclues par la **signature d'une charte nationale d'engagements réciproques le 30 janvier 2015**, qui formalise les principes structurant les relations entre le secteur public et le secteur associatif.

La charte d'engagements réciproques entre la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et les fédérations associatives

La charte d'engagements réciproques s'inscrit dans la démarche engagée par le Gouvernement, depuis le début du quinquennat, pour redéfinir et valoriser le rôle des associations dans la justice des mineurs.

Signée entre la DPJJ et les quatre fédérations représentatives du SAH - UNIOPSS, CNAPE, FN3S, CITOYEN & JUSTICE -, elle énumère les valeurs communes partagées par les acteurs de la protection judiciaire des mineurs et précise les rôles respectifs de chacun d'entre eux.

Surtout, la charte établit les principes fondamentaux qui instituent le partenariat entre la PJJ et le secteur associatif habilité. Elle insiste sur la nécessité de systématiser la concertation entre la DPJJ et les fédérations associatives, par la tenue régulière de réunions de travail autour de la définition des politiques stratégiques de la justice des mineurs et des orientations budgétaires. Elle fixe par ailleurs le principe des conventions pluriannuelles d'objectifs, afin de sécuriser l'action des associations dans la durée. Enfin, elle engage la DPJJ à favoriser l'ouverture de ses dispositifs de formation aux personnels du secteur associatif.

Cette charte a fait l'objet de discussions et de déclinaisons territoriales au niveau de chaque direction interrégionale. À ce jour, 8 des 9 chartes régionales ont été signées, la signature de la charte de la DIR Centre étant programmée pour le début de l'année 2017.

En parallèle, la DPJJ a piloté, entre novembre 2015 et février 2016, quatre groupes de travail pluri institutionnels, réunissant les fédérations associatives, les conseils départementaux et des représentants de la magistrature, dans le but de définir les modes de gouvernance du secteur associatif habilité. Les conclusions de ces travaux devraient servir de base à la publication d'une note d'orientation de la direction de la PJJ sur la complémentarité service public/SAH d'ici la fin de l'année 2016.

Les fédérations d'associations reçues par votre rapporteure ont tenu à souligner la réelle amélioration du dialogue entre l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ et DIR) et le SAH intervenue au cours des derniers mois. Les échanges entretenus dans le cadre de la négociation des chartes territoriales ont permis de travailler sur l'évaluation des besoins au niveau de chaque territoire.

Au-delà de la restauration d'un dialogue nécessaire à l'efficacité de la prise en charge des mineurs, la DPJJ met en place de nouvelles initiatives destinées à assurer une meilleure continuité entre le secteur public et le secteur associatif habilité. Le déploiement dans les prochains mois d'une base de données unique de l'ensemble des mineurs relevant de la PJJ peut être à ce titre souligné. Appelé « P@rcours », ce nouveau dispositif permettra de référencer dans une base unique les informations sur les jeunes pris en charge par la PJJ, qui étaient jusqu'à présent scindées en deux bases, l'une pour le secteur associatif (« Images »), l'autre pour le secteur public (Games).

b) Une traduction budgétaire encore insuffisante

Si elle doit être saluée, cette rénovation de la gouvernance du SAH n'en est qu'à ses prémices et attend encore d'être déclinée dans la pratique, notamment au niveau financier.

Or, force est de constater que les prévisions budgétaires ne reflètent que partiellement les objectifs que la PJJ s'est fixés, d'autant que la réduction de 7,2 millions d'euros des crédits votée par l'Assemblée nationale en première lecture risque d'impacter le niveau des financements accordés au SAH.

Selon le projet de loi initial présenté par le Gouvernement, le budget de la PJJ pour 2017 se caractérise par une augmentation des crédits affectés au SAH, qui atteignent 229,2 millions d'euros, soit une hausse de 2,4 %.

Cette augmentation des crédits de 5,3 millions d'euros s'explique principalement par une évolution de la masse salariale, à hauteur de 1 %, résultant du Glissement vieillesse-technicité (GVT) ainsi que de la revalorisation salariale attendue en 2017 à la suite de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Elle permettra également de financer la création de deux centres éducatifs renforcés (CER) au cours de l'exercice 2017, l'un dans les Hautes-Alpes et l'autre dans les Bouches-du-Rhône, pour un montant d'1,2 million d'euros.

Cette évolution mérite toutefois d'être relativisée.

Comme l'ont relevé les fédérations d'associations entendues, **la hausse de la dotation initialement présentée s'explique principalement par l'augmentation de la masse salariale, mais ne s'accompagne pas d'une réévaluation du nombre de mesures finançables**, pourtant loin d'être en adéquation avec les besoins des autorités judiciaires. Seul le nombre de mesures d'hébergement en CER est en hausse, compte tenu de la création de

deux nouveaux centres au cours de l'exercice. En revanche, le volume de mesures de milieu ouvert, y compris les mesures d'investigation et de réparation pénale, et les places en hébergement « traditionnel », stagnent ou diminuent par rapport à 2016.

**Évolution du volume de mesures prévisionnelles finançables
confiées au SAH, indiqués en projet de loi de finances
(en nombre de jours)**

	2015	2016	2017
Centres éducatifs fermés	119 900	119 900	119 900
Centres éducatifs renforcés	89 900	89 900	92 320
Autres hébergements (y compris centres de placement immédiat)	217 400	200 200	200 200
Réparations pénales	7 850	7 850	7 850
Mesure d'activité de jour (MAJ)	3 000	3 300	3 300
Mesures d'investigation (MJIE)	24 850	24 850	24 850

Source : commission des lois sur la base des documents budgétaires

Il est regrettable, comme l'ont souligné les fédérations d'associations entendues, que la répartition des moyens budgétaires, dans le cadre de la préparation des budgets opérationnels de programme (BOP) de chaque DIR, ne soit pas réalisée sur la base d'une analyse des besoins de chaque territoire. À cet égard, **vo**tre rapporteure estime qu'une **planification budgétaire ascendante, se fondant sur une analyse des besoins au niveau de chaque territoire et menée en collaboration avec les partenaires associatifs, permettrait une meilleure adéquation des capacités d'accueil et de placement.**

Les fédérations d'associations se sont également inquiétées auprès de votre rapporteure que le budget 2017 n'intègre pas l'augmentation des effectifs d'encadrement dans les centres éducatifs fermés, passé, en 2015, de 25 à 26,5 ETP. Le prix estimé d'une journée de placement en centre éducatif fermé n'a été en effet que très légèrement revu à la hausse, de 565 euros en 2014 à 580 euros en 2017.

Enfin, les acteurs du SAH restent en attente d'une sécurisation de leurs subventions. L'absence de visibilité sur les financements à moyen terme, corrélée à la réduction continue des dotations, nuit en effet à la capacité d'initiative des associations et à l'expérimentation de solutions éducatives innovantes. Si la DPJJ s'engage, dans le cadre de la charte d'engagements réciproques, à la définition de conventions d'objectifs

pluriannuelles (cf. encadré ci-dessus), les fédérations s'inquiètent en revanche du changement d'imputation budgétaire des crédits affectés au SAH. Selon les représentants associatifs entendus, la bascule de la dotation du SAH dans les dépenses d'intervention pourrait se traduire par une plus grande fragilité des financements à moyen et long terme. Interrogé sur ce point par votre rapporteure, le garde des sceaux a assuré que cette opération de transfert visait à mettre le budget de la PJJ en conformité avec la catégorisation budgétaire de la LOLF et n'aurait aucun impact sur la pérennité de la dotation du SAH.

Le système de tarification actuellement appliqué par les services territoriaux de la PJJ est également source d'insécurité sur les financements.

La tarification du secteur associatif habilité

La tarification des établissements et services relevant du SAH fait l'objet d'un processus complexe au niveau des directions interrégionales.

En fonction des crédits qui lui ont été affectés dans le cadre du budget opérationnel de programme, les DIR élaborent un projet de budget pour chaque établissement ou service de leur territoire de compétence, sur la base des résultats des années précédentes. Cette proposition budgétaire fait l'objet d'échanges avec les services déconcentrés de la PJJ, pour aboutir à un projet de budget définitif, dont il est déduit un prix moyen de mesure. La tarification de l'activité de l'association concernée est effectuée au fil de l'eau sur la base de ce prix estimatif. Le paiement est effectué soit à service fait, sous 30 jours, soit mensuellement, de manière anticipée, si une convention de financement par douzième mensuel a été signée.

En fin d'année, la DIR étudie le compte administratif de l'association et établit la subvention définitive pour l'année écoulée. Elle peut décider soit de rejeter certaines charges, soit au contraire de compenser des charges engagées mais non couvertes en raison d'une activité plus faible que les prévisions réalisées en début d'année.

Seuls les centres éducatifs fermés échappent à ce dispositif. Depuis 2013, ils sont en effet financés sur la base d'une dotation globale de fonctionnement (DGF). Le montant définitif de la subvention est fixé en début d'année et sert de base à la rémunération de l'association gestionnaire, quel que soit le niveau d'activité du centre.

Une extension du système de la dotation globale de fonctionnement au financement des services d'investigation éducative est actuellement à l'étude par la direction de la PJJ. Consistant à déterminer, en début d'année, un budget, qui sera financé quel que soit le niveau d'activité, la DGF pourrait permettre de sécuriser à la fois les financements des associations et la programmation budgétaire de la PJJ.

B. DES PARTENARIATS A PÉRENNISER POUR UNE RÉPONSE EDUCATIVE DIVERSIFIÉE

Au terme du décret du garde des sceaux du 9 juillet 2008¹, *relatif à l'organisation du ministère de la justice*, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse est chargée « *de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre* ».

La prise en charge pénale par les services de la PJJ ne constitue en effet généralement qu'une étape dans le parcours du mineur. Ainsi, il n'est pas rare qu'une mesure éducative ou de placement prononcée dans un cadre pénal soit précédée ou suivie d'une prise en charge par d'autres acteurs, notamment les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE). De même, toute mesure éducative mise en place dans le cadre pénal n'a d'intérêt que si elle s'attache à favoriser la réinsertion du jeune.

La présentation stratégique du projet annuel de performances du programme 182 pose le renforcement de la concertation entre les institutions intervenant dans le cadre de la justice des mineurs comme un objectif central de l'action de la PJJ en 2017.

La mise en place d'un réseau étroit de collaboration, tant en amont qu'en aval du prononcé d'une mesure pénale, est en effet la condition à la fois de l'enrichissement des mesures éducatives proposées et d'une continuité du parcours des mineurs.

1. Une articulation avec les départements qui mérite d'être renforcée pour conforter l'inscription de la PJJ dans le champ de la protection de l'enfance

À la suite de la promulgation de la loi 2 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, les départements se sont vu confier une compétence exclusive dans le champ de la protection de l'enfance en danger, dans ses dimensions administrative et judiciaire, la PJJ ne conservant à sa charge, dans le secteur civil, que la conduite des mesures d'investigation.

Compte tenu toutefois de leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre de la politique publique de protection de l'enfance, **les principes d'un partenariat étroit entre les conseils départementaux et les services de la PJJ ont été définis, afin d'assurer la cohérence des parcours de prise en charge des mineurs.** Les modalités de cette concertation sont énoncées dans la circulaire du garde des sceaux du 6 mai 2010, *relative au rôle de l'institution judiciaire dans la mise en œuvre de la réforme de la protection de l'enfance*. Y est notamment affirmée la nécessité que « *les mineurs bénéficiant d'une prise en charge éducative dans le cadre pénal ne soient pas exclus de l'ensemble des dispositifs concourant à la protection de l'enfance* ». L'action menée par la PJJ en

¹ Décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008.

matière de prise en charge de l'enfance délinquante ne peut donc se concevoir que dans le cadre plus général de la politique de protection de l'enfance.

À ce titre, les directions territoriales de la PJJ sont invitées à prendre part à l'élaboration du volet « protection de l'enfance » des **schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale**. Outre les services de la PJJ, l'ensemble des acteurs intervenant dans le champ de la protection de l'enfance sont associés à ce dispositif, notamment les autorités judiciaires et l'Éducation nationale. Il s'agit de promouvoir une analyse partagée de la politique de protection de l'enfance sur le territoire ainsi que de développer une offre de services cohérente.

Au niveau institutionnel, les services déconcentrés de la PJJ participent aux **observatoires départementaux de protection de l'enfance**. Institués par la loi du 5 mars 2007, ces instances, placées sous l'autorité du président du conseil départemental, sont chargées du suivi des politiques locales de protection de l'enfance. Aux termes de l'article L. 226-3-1 du code de l'action sociale et des familles, les observatoires ont notamment pour mission d'analyser les données relatives à l'enfance en danger, de suivre la mise en œuvre du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale, dans le volet concerné, ainsi que de formuler des propositions sur la mise en place de la politique de protection de l'enfance dans le département.

Les directions territoriales de la PJJ sont également représentées au sein des **cellules départementales chargées du recueil, de l'analyse et du traitement des informations préoccupantes relatives à la situation des mineurs en danger ou en risque de danger (CRIP)**, créées par la loi de 2007 et dont tous les départements se sont à ce jour dotés.

Ces cellules ont un rôle de centralisation, au niveau du département, de toutes les informations susceptibles de laisser craindre qu'un enfant se trouve en situation de danger. Elles en assurent l'évaluation, afin de repérer les situations préoccupantes, ainsi que le traitement, en proposant les mesures à mettre en place pour assurer la protection des enfants. Elles ont la charge de saisir, le cas échéant, le procureur de la République.

En parallèle, les services de la PJJ travaillent en **étroite collaboration avec les conseils départementaux dans le cadre de la gouvernance du secteur associatif conjoint** (financement mixte par l'État et le département). Les structures associatives intervenant à la fois dans les prises en charge judiciaires civiles et pénales doivent ainsi être autorisées conjointement par le préfet et le président du conseil départemental. La tarification des établissements relevant du secteur conjoint fait également l'objet d'une concertation entre les services de la PJJ et les services départementaux. Enfin, la mise en place de l'audit territorial en 2009 a contribué à renforcer la concertation entre prise en charge civile et pénale.

Les études réalisées sur ces dispositifs de coordination et de concertation concluent à leur mise en œuvre imparfaite dans la pratique. Si les CRIP ont été créés dans l'ensemble des départements, comme l'imposait la loi de 2007, la mise en place des observatoires départementaux de protection de l'enfance reste partielle. Ainsi, une étude récente réalisée par l'Observatoire nationale de l'enfance en danger (ONED)¹ précise que 68 observatoires départementaux étaient effectivement créés en avril 2016. Les services de la protection judiciaire de la jeunesse sont représentés dans 64 d'entre eux, soit un taux de représentation de 91 %.

Comme le relevait par ailleurs le rapport de la Cour des comptes d'octobre 2014, la participation de la PJJ à la définition des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale est très inégale, les directions territoriales n'ayant été impliqués dans la définition que de la moitié d'entre eux.

La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance contribue à renforcer la gouvernance, au niveau national comme territorial, de la politique publique de protection de l'enfance.

De nouveaux dispositifs de concertation sont prescrits. Est notamment prévue la conclusion d'un protocole entre le président du conseil départemental, le préfet et l'ensemble des institutions concernées pour préparer et mieux accompagner l'accès à l'autonomie des jeunes pris en charge, soit dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, soit dans le cadre pénal.

Elle prévoit par ailleurs l'amélioration de l'évaluation des informations préoccupantes au niveau des CRIP, désormais confiée à une équipe pluridisciplinaire de professionnels.

2. Des partenariats à rénover pour améliorer l'insertion scolaire et professionnelle des mineurs

Dans le cadre de sa politique d'insertion sociale des mineurs, garantie d'une sortie effective de la délinquance, la PJJ s'efforce de développer une politique partenariale étroite avec les institutions d'insertion scolaire et professionnelle.

La note de la DPJJ du 24 février 2016, relative à l'action de la protection judiciaire de la jeunesse dans les parcours d'insertion scolaire et professionnelle des jeunes confiés, insiste ainsi sur la nécessaire complémentarité des acteurs dans le processus de réinsertion des mineurs sous main de justice, l'action de la PJJ étant par nature « *relativement courte et tardive dans les parcours de vie des jeunes qu'elle prend en charge* ».

¹ Note d'actualité de l'Observatoire national de la protection de l'enfance dressant un état des lieux de la mise en place des observatoires départementaux de la protection de l'enfance en France (octobre 2016).

En la matière, la PJJ s'est fixé comme objectif prioritaire de favoriser l'accès aux dispositifs scolaires et professionnels de droit commun. Lorsque la situation du mineur rend une telle solution inaccessible dans l'immédiat, la PJJ s'attache à définir un parcours de prise en charge individualisée, en s'appuyant, le cas échéant, sur les dispositifs alternatifs développés par les acteurs de l'insertion scolaire et professionnelle.

À cette fin, **la PJJ collabore notamment avec les services de l'Éducation nationale** en vue de favoriser l'accès des mineurs dont elle a la charge à une formation adaptée à leurs besoins et leur réinsertion dans les dispositifs scolaires de droit commun.

À la suite de la signature de la première circulaire de coopération en 1985, le partenariat PJJ-Éducation nationale n'a cessé de s'enrichir, à tous les niveaux territoriaux. Les principes et modalités de cette coopération ont été réaffirmés et précisés dans la circulaire conjointe de la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du garde des sceaux, signée le 3 juillet 2015.

La collaboration entre les services de la PJJ et de l'Éducation nationale intervient à plusieurs niveaux.

Suivant le principe d'individualisation des parcours, les deux institutions assurent conjointement l'évaluation de la situation des jeunes sous protection judiciaire, élaborent les stratégies éducatives adaptées à leur réinsertion et en assurent ensemble le suivi.

Si elles privilégient la réintégration des mineurs dans les dispositifs de droit commun, la PJJ et l'Éducation nationale coopèrent dans le développement et le pilotage de dispositifs spécifiques destinés à la prise en charge de mineurs connaissant d'importantes difficultés scolaires ou en situation de rupture avec l'école.

La PJJ participe ainsi activement à l'organisation et à la mise en œuvre de **dispositifs relais** (classes, ateliers et internats), qui accueillent des élèves de niveau collège en situation de rejet de l'institution scolaire, voire de déscolarisation. Soumises à une pédagogie adaptée, ces structures proposent un accueil temporaire destiné à remobiliser les jeunes dans la poursuite de leur parcours scolaire et professionnel. La DPJJ, qui participe à l'élaboration du projet pédagogique et éducatif de ces dispositifs, y consacre 69 ETPT.

La PJJ contribue par ailleurs **aux plateformes de lutte contre le décrochage scolaire**, destinées à accompagner la réorientation des mineurs âgés de plus de 16 ans sortis des circuits scolaires et professionnels et sans diplômes.

Afin d'accompagner les mineurs en situation de rupture avec l'institution scolaire, les services de la PJJ peuvent également aménager des parcours de prise en charge spécifiques, reposant sur différents types de

structures (établissements scolaires, unités éducatives d'activités de jour de la PJJ, etc.) et nécessitant une concertation étroite entre les différents acteurs impliqués.

Enfin, les services de la PJJ et de l'Éducation nationale assurent de manière conjointe le maintien en scolarité des mineurs incarcérés ou placés en centre éducatif fermé (CEF). Au terme de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, les mineurs incarcérés, s'ils ne sont pas soumis à une obligation de scolarité, doivent néanmoins suivre une activité à caractère éducatif. Cette prise en charge éducative des mineurs détenus est assurée par l'administration pénitentiaire, l'Éducation nationale et la PJJ. Dans le cadre d'un placement en CEF, les mineurs restent soumis à l'obligation scolaire. Chaque centre se voit assigner un enseignant, chargé, sous l'autorité du directeur, d'organiser les activités scolaires.

Outre son partenariat avec l'Éducation nationale, la PJJ travaille étroitement avec les acteurs de l'insertion professionnelle. Comme l'ont relevé les personnes rencontrées à l'occasion des déplacements, pour des personnes en situation de rupture avec le système scolaire, la réinsertion professionnelle est essentielle pour remobiliser le jeune autour d'un projet de vie.

En lien avec la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, la PJJ collabore avec les missions locales, aux termes d'une convention de 1994, actuellement en cours de renouvellement. Elle a par exemple participé dans ce cadre à l'expérimentation « Garantie Jeunes ». Ce dispositif offre aux jeunes de 16 à 25 ans, en situation de grande précarité, qui ne sont ni en emploi ni en études, la possibilité de bénéficier d'un parcours actif d'insertion professionnelle, incluant un accompagnement par les missions locales, des périodes d'immersion en entreprise et le versement d'une aide financière.

La PJJ a par ailleurs entamé un processus de rénovation et de renforcement de sa collaboration avec les conseils régionaux, qui se sont vu attribuer, par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, des compétences élargies en matière d'insertion professionnelle et scolaire.

Les DIR de la PJJ participent aux instances de gouvernance régionale en matière de politique de l'emploi et de formation. Elles sont tout d'abord représentées au sein des comités régionaux de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation (CREFOP), chargés des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques nécessaires pour assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation et de formation professionnelle.

Elles sont par ailleurs impliquées dans la mise en œuvre du service public régional de l'orientation (SPRO), généralisé, à la suite d'une expérimentation, par la loi du 5 mars 2014.

Elles contribuent enfin à la mise en place, en collaboration avec les autorités régionales, d'actions de formation financées dans le cadre du Fonds social européen. Des conventions ont par exemple été conclues à ce titre avec les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Auvergne-Rhône-Alpes pour favoriser l'insertion sociale, scolaire et professionnelle des mineurs sous mandat judiciaire.

3. Une politique partenariale active pour diversifier les mesures éducatives

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a conclu des partenariats ciblés afin d'améliorer l'efficacité de son action dans la prise en charge des mineurs délinquants.

L'implication d'acteurs diversifiés lui permet en effet **d'enrichir le contenu des mesures éducatives, au profit d'une plus grande individualisation des parcours des mineurs pris en charge.**

La DPJJ a développé, en ce sens, un partenariat étroit avec les services de police et de gendarmerie. Outre une concertation régulière en matière de prévention de la délinquance, forces de sécurité et services de la PJJ collaborent, dans le cadre des contrats locaux de sécurité, à la mise en œuvre de mesures judiciaires, notamment des stages de citoyenneté, des formations civiques ou encore des mesures de réparation pénale.

Un partenariat a ainsi été mis en place en 2011 avec la préfecture de police de Paris. Une première convention, signée en février 2011 entre la DPJJ, la préfecture de police, le parquet de Paris et l'association d'aide pénale (AAPé) fixe les conditions d'organisation de stages de citoyenneté, qui s'adressent aux mineurs primo-délinquants et dont la mise en œuvre est assurée par les forces de police. La préfecture de police de Paris assure également, depuis mai 2011, la mise en œuvre de mesures de réparation pénale, principalement à destination de mineurs réitérants ayant commis des actes de violence. Formalisé dans le cadre d'une convention signée en juin 2015, ce dispositif a permis d'accueillir à ce jour 115 mineurs.

Des acteurs privés sont également mobilisés pour participer à l'accueil de mineurs, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de travaux d'intérêt général, de mesures de réparation pénale ou de stages de citoyenneté. À titre d'exemple, neuf accords-cadres ont été signés par le garde des sceaux en janvier 2016 avec la SNCF, ERDF, l'Armée du Salut, Emmaüs, JC Decaux, les Restaurants du Cœur et l'Union des transports publics.

Votre rapporteure ne peut que saluer le renforcement de la politique partenariale de la PJJ, qui contribue à inscrire son action au bénéfice des mineurs dans une politique plus globale de protection de l'enfance.

Dans le cadre de ses déplacements et de ses auditions, elle a néanmoins pu constater que la qualité du partenariat entre les services de la PJJ et les acteurs impliqués est variable et repose encore en partie sur la volonté des personnes en place. Par ailleurs, comme l'ont relevé les fédérations d'associations, il peut être regretté que le SAH, acteur pourtant central dans la prise en charge des mineurs sous mandat pénal, soit insuffisamment impliqué dans ces partenariats.

Plus que la multiplication des dispositifs de coopération, il paraît donc essentiel que les partenariats existants soient portés au niveau institutionnel afin d'en assurer une mise en œuvre effective.

III. LA JUSTICE DES MINEURS FACE AU PHÉNOMÈNE DE « RADICALISATION »

Acteur déterminant de la prévention de la délinquance des mineurs, la protection judiciaire de la jeunesse est appelée à jouer un rôle essentiel dans la politique interministérielle de lutte contre les processus de radicalisation.

A. LE DÉFI DE LA PRISE EN CHARGE DES MINEURS RADICALISÉS

1. Un nombre croissant de mineurs radicalisés

Dans un contexte de forte attraction de certains mineurs pour les filières syro-irakiennes, la protection judiciaire de la jeunesse est confrontée à la croissance du nombre de mineurs repérés pour des faits de « **radicalisation** » ou « **en voie de radicalisation** ». Ce phénomène révèle néanmoins des situations très nuancées, qui peuvent relever d'une intervention de la PJJ en matière pénale comme en matière civile.

a) Les mineurs signalés en raison de la présence de « signes de radicalisation »

Au 1^{er} août 2016, 364 mineurs d'ores et déjà pris en charge dans les établissements et services de la PJJ ont été signalés aux magistrats en raison d'éléments objectifs et inquiétants pouvant indiquer l'entrée dans un processus de radicalisation : ils ont fait l'objet d'une évaluation et d'une attention particulière.

b) Les mineurs signalés en risque de radicalisation suivis au titre de la protection de l'enfance

Au 1^{er} août 2016, la mission nationale de veille et d'information (MNVI) a dénombré 189 mineurs qui ont fait l'objet d'une **décision judiciaire au titre de la protection de l'enfance** pour des risques de

radicalisation, principalement au sein d'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE) ou d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO). Au 1^{er} août 2015, ce chiffre était de 39.

c) Les mineurs impliqués dans des infractions pénales en lien avec les attentats

Les attentats terroristes de 2015-2016 et surtout la judiciarisation croissante des retours de Syrie expliquent la **forte croissante des mineurs** poursuivis dans le cadre de procédures pénales, pour des faits variant du délit d'apologie de crimes terroristes à une infraction criminelle d'association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

Alors qu'au 1^{er} août 2015, 67 mineurs étaient poursuivis pour ces infractions pénales, ce nombre s'élève, **au 1^{er} août 2016, à 178 mineurs et jeunes majeurs**. Parmi ceux-ci, 110 mineurs étaient poursuivis pour apologie du terrorisme, 35 mineurs pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste par le pôle antiterroriste de Paris, 23 mineurs pour une infraction à caractère raciste en lien avec les attentats et 4 mineures pour infraction à la loi n° 2010-1192 du 10 octobre 2010 *interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public*¹.

Au 14 novembre 2016, ce sont désormais 52 mineurs qui sont poursuivis dans le cadre d'une association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste².

d) Les mineurs suivis en raison de la radicalisation de leurs parents

Enfin, dans le cadre de la protection de l'enfance, au 1^{er} août 2016, les services de la PJJ ont suivi 146 mineurs en raison de la radicalisation de leurs parents, au titre d'une mesure judiciaire d'investigation éducative (MJIE), d'une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) ou encore d'un placement. 48 mineurs étaient dans cette situation au 1^{er} août 2015. Il s'agit le plus souvent d'enfants en bas âge.

2. La mise en place d'un réseau de veille et d'accompagnement : le signe d'une rapide adaptation de la PJJ à ce phénomène

À la suite du plan de lutte contre le terrorisme annoncé le 21 janvier 2015 par le Gouvernement, la PJJ a rapidement mis en place, au 1^{er} avril 2015, une **mission nationale de veille et d'information (MNVI)**, ayant vocation à :

- assurer la coordination des acteurs et le soutien aux personnels concourant à la prévention des risques de radicalisation ;

¹ 6 infractions n'ont pas été renseignées.

² Seuls les mineurs poursuivis pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste font l'objet d'un recensement hebdomadaire.

- conduire une politique de citoyenneté, de réaffirmation des principes et valeurs de la République¹.

Elle participe à la coordination interministérielle conduite par le secrétariat général de comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (SG CIPDR).

Cette mission anime un **réseau de 70 référents laïcité et citoyenneté**² :

- **1 référent laïcité et citoyenneté (RLC) à l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)**, en charge des questions internationales, de formation et de recherche.

- **9 référents laïcité et citoyenneté (RLC) en directions interrégionales**, qui facilitent la circulation de l'information, travaillent à l'harmonisation des pratiques professionnelles et remplissent les fonctions de correspondant interrégional de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES)³ ;

- **60 référents laïcité et citoyenneté (RLC) dans les 54 directions territoriales** : principaux interlocuteurs des professionnels de la PJJ et des partenaires, ils recensent, de manière anonymisée, les situations repérées afin de permettre une évaluation nationale du phénomène de radicalisation, aident au traitement de celles-ci et veillent à l'évolution des mineurs et à l'articulation des interventions. Les RLC exercent également les missions dévolues aux « *référents de confiance* »⁴, ou travaillent étroitement avec ces derniers. Dans le cadre des cellules préfectorales de suivi de la radicalisation⁵, qui associent également le procureur de la République et les services de l'aide sociale à l'enfance, peuvent être proposés des accompagnements concertés à des situations de radicalisation.

¹ En déclinaison du plan gouvernemental de lutte contre le racisme et l'antisémitisme.

² Au 1^{er} août 2016, le réseau était effectivement composé de 68 référents, un poste restant en cours de recrutement.

³ Circulaire du 27 mai 2005 relative à la lutte contre les dérives sectaires.

⁴ Prévus par la circulaire interministérielle du 25 juin 2014 de mise en œuvre du plan de lutte contre la radicalisation violente et les filières djihadistes – renforcement de la coopération entre les services de l'État, les référents de confiance participent aux réunions organisées par la préfecture et constituent le contact privilégié pour les services de sécurité.

⁵ La circulaire du 29 avril 2014.

**La création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel
relatif à l'assistance et au suivi du traitement de la radicalité
en services éducatifs (@strée)**

Afin de fiabiliser le recensement anonymisé des situations de mineurs en voie de radicalisation, la Chancellerie travaille à la création d'un fichier, placé sous l'autorité de la DPJJ et à disposition du réseau des référents laïcité et citoyenneté, afin de permettre un partage d'informations entre les professionnels autorisés.

Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, la CNIL a été saisie pour se prononcer sur le projet de décret autorisant ce fichier qui fixerait quatre finalités au traitement : le recensement des situations de radicalisation, l'assistance au suivi des situations par les services éducatifs, l'information des services centraux et l'exploitation statistique.

La CNIL a formulé un certain nombre d'observations, en soulignant notamment l'attention à porter aux risques de ré-identification, c'est-à-dire la possibilité de reconstituer l'identité des personnes concernées à partir des éléments anonymisés de la base. Elle s'est également interrogée sur les critères justifiant une inscription au fichier, renvoyant ainsi à la question de la construction d'une grille commune de repérage des signes de la radicalisation.

En application de l'article 26-III de la loi du 6 janvier 1978, ce décret pourrait être dispensé de publication.

Déclinant territorialement les deux missions de la cellule nationale, les référents laïcité et citoyenneté ont pour mission **d'accompagner et d'animer la formation des professionnels confrontés aux processus de radicalisation**, pour les aider à repérer, évaluer et prendre en charge les mineurs concernés, mais également prévenir « *la propagation des discours de propagande* » et lutter « *contre les phénomènes d'emprise* »¹.

Ils ont également pour objectif de **soutenir les actions d'éducation à la citoyenneté**, et plus particulièrement dans l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.

B. UNE RÉPONSE QUI RESTE ENCORE À CONSTRUIRE

La mise en place d'un réseau de référents a incontestablement permis à la PJJ de **mieux évaluer le phénomène** de la radicalisation. Néanmoins, la réponse apportée par la PJJ reste encore incertaine : la prise en charge de ces mineurs doit-elle être spécifique ou s'intégrer dans le cadre des dispositifs existants ?

¹ Note DPJJ du 7 septembre 2015 relative au cadre d'intervention des référents laïcité et citoyenneté de la mission nationale de veille et d'information.

1. Le positionnement ambivalent de l'institution face au développement de réponses dédiées

Si le plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) explique l'essentiel de l'augmentation des moyens de la protection judiciaire de la jeunesse¹, il ne se traduit que partiellement par la mise en place de dispositifs spécifiques dédiés.

En effet, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a choisi de s'appuyer sur les moyens supplémentaires accordés par les PLAT 2 et PART pour **renforcer les dispositifs de droit commun**. Cette stratégie a été confirmée par le garde des sceaux qui, lors de son audition par votre commission, a fait état de la nécessité d'abonder en moyens et personnels les services habituels de prise en charge afin de leur permettre, le moment venu, d'« avaler l'extraordinaire ». Aucun crédit n'est donc spécifiquement fléché sur des actions de prévention de la radicalisation. Aucun établissement n'a de même vocation à n'accueillir que des mineurs radicalisés.

Ce choix est particulièrement **soutenu** par certaines **organisations syndicales** du personnel de la PJJ, soucieuses d'éviter que les mineurs « identifiés » dans un processus de radicalisation soient stigmatisés. Celles-ci s'opposent à une typologie des mineurs radicalisés et à une spécialisation des interventions et rappellent que la notion d'individualisation est au cœur de l'action éducative de la PJJ. Dès lors, la boîte à outils de la PJJ devrait permettre d'offrir une prise en charge adaptée à tous les mineurs, radicalisés ou non.

Ce **positionnement** est cependant **ambivalent**. En effet, l'ampleur du phénomène et la priorité gouvernementale donnée à la lutte contre le terrorisme et la radicalisation bousculent le prisme des réponses traditionnelles de la PJJ et semblent appeler une réponse particulière.

La plupart des professionnels rencontrés par votre rapporteure ont ainsi souligné la difficulté de prendre en charge un public plutôt « atypique », généralement peu connu des services de la protection de la jeunesse. L'incarcération systématique des mineurs impliqués dans les affaires terroristes appellent également une adaptation de la prise en charge par la PJJ.

Ainsi, il semble que la problématique de la radicalisation semble **sensiblement différente des situations habituellement traitées par les professionnels du travail social**, même si les mêmes facteurs de vulnérabilité psychologiques peuvent être identifiés.

¹ Voir I. du présent rapport.

2. La nécessité de soutenir les professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse

La **singularité de la prise en charge de ces mineurs** s'exprime notamment à travers les interrogations légitimes des personnels.

Dans un contexte de menace terroriste élevée et alors que l'organisation terroriste Daesh a menacé particulièrement les fonctionnaires « *des services sociaux qui retirent les enfants musulmans à leurs parents* », les personnels de la PJJ s'inquiètent pour leur sécurité et s'interrogent sur le comportement à adopter face à certains mineurs.

Nombre d'entre eux s'interrogent également sur les **possibilités de partage d'informations protégées par le secret professionnel**, en particulier au sein des cellules préfectorales pour les référents laïcité et citoyenneté. La question de la collaboration avec les services enquêteurs est également posée par les professionnels travaillant dans le milieu ouvert ou les établissements d'hébergement.

Le cadre juridique du secret professionnel des agents de la PJJ

En application de l'article 3-1 du décret n° 2007-1573 du 6 novembre 2007 *relatif aux établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse*, les agents de la PJJ sont soumis au secret professionnel. Une information à caractère secret peut néanmoins être partagée dans le cadre des missions de la protection de l'enfance (article L. 226-2-2 du code de l'action sociale et des familles), de l'action sociale (article L. 121-6-2 du code de l'action sociale et des familles) ou dans le cadre des conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (article L. 132-5 du code de la sécurité intérieure).

De plus, l'article 226-14 du code pénal autorise tout professionnel de l'action sociale, protégé de toute sanction disciplinaire ou poursuite pour violation du secret professionnel, à informer le préfet du caractère dangereux pour elles-mêmes ou pour autrui des personnes qui les consultent et dont ils savent qu'elles détiennent une arme ou qu'elles ont manifesté leur intention d'en acquérir une.

Enfin, l'article 40 du code de procédure pénale pose l'obligation pour les fonctionnaires de transmettre au procureur de la République toute information concernant un crime ou un délit.

À ces questions, le cadre réglementaire fixé par la DPJJ incite les référents laïcité et citoyenneté présents au sein des cellules territoriales de suivi à transmettre une expertise concernant l'orientation à donner à une situation individuelle, sans communiquer d'autre information que la prise en charge ou non du mineur par la PJJ.

Concernant le signalement d'un mineur radicalisé, les professionnels ne doivent s'adresser qu'au procureur de la République, seul juge de l'opportunité d'une saisine de la cellule préfectorale.

Enfin, les professionnels du secteur public comme du secteur associatif habilité ont témoigné auprès de votre rapporteure de la **difficulté d'évaluer les situations de radicalisation**, qui peuvent parfois relever d'une provocation ou d'une revendication identitaire en réaction à une situation d'« abandon par la République », et de les différencier des simples exercices d'une pratique religieuse.

Dans ce contexte inédit, la formation est particulièrement nécessaire pour accompagner les personnels, afin qu'ils partagent des clés de compréhension communes et mobilisables sur le terrain. Au **1^{er} novembre 2016**, **6 304** professionnels ont été formés dans le cadre du **plan de formation triennal à la prévention de la radicalisation**, en suivant un module de trois jours.

Alors que seulement **476 personnes** avaient été formées au **1^{er} août 2015**, votre rapporteure salue **l'effort considérable mené par la direction pour former l'ensemble des personnels de la PJJ** et notamment le secteur associatif habilité.

3. La construction de prises en charge spécialisées

La direction de la PJJ et l'ensemble des personnels reconnaissent que le cadre d'intervention vis-à-vis des **adolescents radicalisés** reste à construire. La production d'un **référentiel de prise en charge** pourra néanmoins reposer sur les expérimentations menées par les DIR, les initiatives de recherche et la fédération d'un réseau de partenaires associatifs.

a) Des expérimentations de spécialisation des personnels

Dans deux inter-régions (DIR), la DPJJ **expérimente** la mise en place de **groupes d'appui**.

Au sein de la **direction interrégionale Ile-de-France/Outre-mer**, a été mis en place un **groupe d'appui** composé de deux éducateurs spécialement recrutés, piloté par le référent laïcité et citoyenneté de la DIR, soutenu par des interventions de psychologues et de médecins psychiatres.

Chargés d'intervenir auprès des mineurs avec les professionnels référents pour étayer les pratiques professionnelles et d'animer des groupes de parole, ce groupe suivra particulièrement la population pénale poursuivie par le pôle antiterroriste de Paris, majoritairement incarcérée. Dans ce cadre, elle travaillera à la préparation de propositions de sorties de détention provisoire.

Le dispositif expérimenté dans la **direction interrégionale Sud-Est** est, quant à lui, structuré autour d'un pôle ressources interrégional et d'un groupe d'appui aux équipes.

Le pôle ressources réunira des personnalités qualifiées des mondes universitaire et judiciaire, les partenaires institutionnels ainsi que les professionnels de la PJJ afin de rassembler les connaissances théoriques en la matière, construire un savoir partagé, produire des référentiels de pratiques et participer à la démarche d'évaluation du dispositif.

Un guide de présentation des situations, identifiant les points critiques ou les indicateurs de basculement, pourrait ensuite être validé par le groupe d'appui.

Votre rapporteure encourage particulièrement **les initiatives mises en place pour animer des groupes de parole** où les professionnels peuvent échanger sur leurs pratiques, mais aussi communiquer leurs craintes et leurs interrogations.

En sus de ces groupes d'appui, le STEMO de Paris Centre expérimente actuellement **une mesure d'investigation (MJIE) « radicalisation »** à la pluridisciplinarité renforcée, en lien avec les magistrats des enfants du tribunal pour enfants et du pôle antiterroriste de Paris. Cette mesure s'adresse spécifiquement aux mineurs poursuivis pour association de malfaiteurs en vue d'une entreprise terroriste.

b) Le développement de la recherche

La DPJJ pilote deux projets de recherche destinés à améliorer les pratiques professionnelles de prise en charge des mineurs radicalisés.

Le premier, confié à deux chercheurs spécialisés de l'Université Paris–X, commencera officiellement le 28 novembre 2016 par la réunion d'un comité de pilotage¹ et sur la base d'un échantillon de dossiers extraits du tableau de recensement anonymisé des situations individuelles, analysera tant les causes multifactorielles d'engagement dans la radicalisation que les pistes d'amélioration de la prise en charge actuelle de ces mineurs.

Un second projet devrait être initié à destination des mineurs et jeunes majeurs incarcérés, afin de mesurer les radicalisations qui s'opèrent au sein des établissements pénitentiaires.

Votre rapporteure salue le développement de ces démarches qui participent à l'évaluation des prises en charge des mineurs par la PJJ.

c) Le rôle du secteur associatif habilité dans la construction de l'offre d'actions de prévention de la radicalisation

La mise en place d'un réseau de partenaires, fédérés par les référents laïcité et citoyenneté, est fortement encouragée par la DPJJ. En effet, le secteur associatif habilité peut offrir des solutions expérimentales à des

¹ Il sera composé de chercheurs, de la DPJJ, des référents laïcité et citoyenneté, d'une directrice des méthodes éducatives, d'un pédopsychiatre, de magistrats, et notamment d'un juge d'instruction antiterroriste.

situations individuelles très spécifiques et aider à diversifier les actions de prévention de la radicalisation.

À cet égard, les principales fédérations du SAH regrettent qu'aucun moyen du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART) ne soit affecté au SAH. Aucun moyen dédié n'a été accordé pour renforcer les centres éducatifs fermés associatifs alors même qu'ils sont sollicités pour prendre en charge ces mineurs. De plus, les fédérations déplorent d'être insuffisamment formées au phénomène de radicalisation, même si un tiers des places du plan de formation triennal est réservé au SAH.

Le jugement des mineurs impliqués dans les dossiers terroristes

Les juges pour enfants de Paris sont également confrontés au **double défi** de la croissance des mineurs impliqués dans des affaires terroristes, ainsi que celle des mineurs « en voie de radicalisation ».

Le juge des enfants et le juge d'instruction partagent une compétence concurrente pour l'instruction des délits commis par les mineurs alors que l'instruction des crimes relève obligatoirement des juges d'instruction.

En matière terroriste, les juridictions parisiennes, y compris le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs, disposent d'une compétence nationale spécialisée. Les juridictions de la jeunesse n'interviennent qu'au stade du jugement.

En 2016, 4 dossiers ont été jugés et 2 sont en attente. En 2017, 4 dossiers doivent être audiencés au premier trimestre. Or les dossiers de terrorisme, importants par leur volume, nécessitent également un temps long de préparation pour le magistrat mais également un temps significatif d'audience. Un poste fléché « terrorisme » devrait venir renforcer le tribunal pour enfants de Paris.

Il semble néanmoins que ce renforcement soit insuffisant pour faire face aux convocations de la cour d'assises des mineurs, spécialement composée de sept magistrats professionnels, sans jury.

Les magistrats entendus par votre rapporteure ont également souligné le paradoxe à juger des faits de terrorisme commis par des mineurs par une cour d'assises **uniquement composée de professionnels**, pour les crimes commis par les plus de seize ans, et par un **tribunal pour enfants composé d'un juge pour enfants et de deux assesseurs non professionnels** pour les délits.

*

* *

Sous réserve de ces observations, votre commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » pour le projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Ministère de la justice, direction de la protection judiciaire de la jeunesse

Mme Catherine Sultan, directrice

M. Franck Chaulet, sous-directeur en charge du pilotage à l'optimisation des moyens

Mme Delphine Bergère-Ducoté, en charge de la mission nationale de veille et d'information relative à la prévention de la radicalisation

Mme Angèle Roisin, adjointe à la mission

Tribunal pour enfants de Paris

M. Fabien Dupuis, président

Mme Geneviève Lefebvre, juge des enfants

Table ronde du secteur associatif habilité

Citoyens et Justice

Mme Maéva Carlin, conseillère technique de la commission justice des enfants et des adolescents

Fédération nationale des services sociaux spécialisés (FN3S)

M. Denis Benainous, président

Mme Nathalie Vandeputte, vice-présidente

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS)

M. Jean-Pierre Rosenczveig, président de la commission enfance

Mme Samia Darani, conseillère technique enfances, familles, jeunesses

Table ronde des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse

CFDT-PJJ

M. Patrice Chollier, secrétaire général

SNPES-PJJ/FSU

Mme Natacha Grelot et **M. Christophe Caron**, co-secrétaires nationaux

UNS-CGT PJJ

Mme Caroline Chamby, secrétaire générale

M. Thierry Tame, secrétaire général adjoint

Contribution écrite

Convention nationale des associations de protection de l'enfant
(CNAPE)

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement en Seine-Saint-Denis et Seine-et-Marne (mercredi 19 octobre 2016)

Visite du centre éducatif renforcé d'Aubervilliers

Accueil par **M. Youcef Habbidine**, directeur, **M. Badr Houabrim**, chef de service, et **M. Frédéric Chapey**, représentant de la direction générale SOS Jeunesse

Déjeuner sur place avec MM. Habbidine, Houabrim et Chapey, deux éducateurs, la secrétaire, la psychologue, la maîtresse de maison et huit mineurs

Visite de la structure, suivie d'un entretien particulier avec MM. Habbidine, Houabrim et Chapey, et autres éventuels participants

Visite du centre éducatif fermé de Combs-la-Ville

Accueil par **M. Robert Surroca**, directeur, et **M. Toumany Diakité**, directeur adjoint.

Visite de la structure et rencontre avec MM. Surroca et Diakité, les éducateurs de vie et des jeunes mineurs placés.

Déplacement dans le Val-d'Oise (mardi 15 novembre 2016)

Visite du centre éducatif renforcé d'Herblay

Accueil par **Mme Nathalie Roturier**, directrice, **M. Michel Lehry**, directeur responsable des politiques institutionnelles à la direction territoriale du Val d'Oise de la PJJ, **M. Karim Boussahoul**, chef de service, **M. Bertin Gba**, éducateur et **Mme Lucie Werner**, éducatrice-stagiaire.

Visite de la structure, suivie d'un temps d'échanges.