



...le projet de loi de finances pour 2021

PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE » (MISSION « JUSTICE »)

Après avoir entendu M. Éric Dupont-Moretti, garde des Sceaux, ministre de la justice, le mardi 17 novembre 2020¹, la commission des lois, réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône), a examiné, sur le rapport pour avis de Maryse Carrère (RDSE – Hautes-Pyrénées), les crédits du programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) de la mission « Justice », inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

Les crédits de paiement alloués à ce programme augmentent de 7,2 % en 2021 pour atteindre un montant de 789,8 millions d'euros. L'augmentation globale des crédits de paiement s'inscrit dans la suite de celle des quatre dernières années mais est plus importante (+ 2,3 % en PLF 2020 par rapport à 2019, + 2,85 % en PLF 2019 par rapport à 2018).

Hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) Pensions (qui retrace les crédits consacrés au financement des pensions versées par l'État), les crédits de rémunération s'élèvent à 396,4 millions d'euros, en hausse de 4,5 % par rapport à la loi de finances pour 2020.

Hors Titre 2, le budget de la PJJ continue sa progression entamée il y a quatre ans avec une hausse de 9,1 %.

Ces augmentations importantes doivent cependant être analysées au regard de l'effet de rattrapage nécessaire à la concrétisation des engagements des années antérieures en matière de création de postes et des enjeux d'adaptation importants auxquels fait face la PJJ.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission des lois a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » de la mission « Justice » inscrits au projet de loi de finances pour 2021.

1. UN RATTRAPAGE NECESSAIRE ENTRE POSTES OUVERTS ET POSTES CRÉÉS

Si le projet de budget pour 2021 prévoit de nouvelles créations de postes, la PJJ a souffert au cours des dernières années d'un **écart croissant entre le nombre de postes théoriquement ouverts par le budget et une dotation en crédits insuffisante pour recruter effectivement** des personnels au sein des différents cadres.

Cet écart s'est accentué au point que, depuis 2019, l'augmentation prévue de postes se trouve limitée afin de réduire l'écart entre le nombre théorique et le nombre réel de postes. Cette limitation résulte de l'application de l'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022² qui interdit une augmentation supérieure à 1 % du nombre d'emploi par rapport au nombre d'emplois consommés l'année précédente.

¹ Le compte rendu de cette audition est disponible à l'adresse suivante :

² « À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus. »

Ainsi, en 2020, initialement fixé à 9 141 emplois équivalents temps plein (ETPT), le plafond des autorisations d'emplois (PAE) a été ramené à 9 118 ETPT.

Année	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nombre de postes ouverts (PAE)	8 567	8 821	9 092	9 108	9 051	9 118	9 186
Nombre de postes réels	8 480	8 695	8 874	8 919	8 982	N.C	

Si le nombre de postes de la PJJ a augmenté chaque année entre 2015 et 2019 (plus 400 postes au total), il augmente donc moins que ne pouvaient le laisser supposer les plafonds d'emplois autorisés.

Ces difficultés de création de postes sont à mettre en regard de l'important volet de personnels contractuels auxquels la PJJ doit avoir recours (près de 19,7 % des effectifs). En 2020, le nombre de postes demandés a été réduit de 86 unités pour tenir compte du recrutement d'éducateurs contractuels « *dans le cadre du renforcement de la justice de proximité* ». Comme l'a souligné la directrice de la PJJ lors de son audition, le recrutement de personnels contractuels correspond majoritairement à des besoins ponctuels. Cependant la rapporteure note qu'un volet croissant de ces emplois correspond aux difficultés de recrutements pérennes d'éducateurs, notamment en région parisienne et dans les outre-mer.

En l'état, le budget de la PJJ prévoit la **création nette de 40 postes**, dont 19 liés à l'ouverture de nouveaux centres éducatifs fermés et 20 emplois pour la participation aux cellules de recueil d'informations préoccupantes (CRIP). Un emploi sera créé pour le suivi des mineurs en milieu ouvert, vers lequel 83 emplois seront par ailleurs redéployés. Les conditions exactes de ce redéploiement ne sont pas encore connues.

2. L'ENTRÉE EN VIGUEUR RETARDÉE DU CODE DE JUSTICE PÉNALE DES MINEURS EST LIÉE AUX DIFFICULTÉS D'ADAPTATION, DANS DES DÉLAIS RAPIDES, DE LA JUSTICE ET DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19 du 17 juin 2020 a prévu le report, du 10 octobre 2020 au 31 mars 2021, de l'entrée en vigueur du nouveau code de justice pénale des mineurs, qui doit se substituer à l'ordonnance du 2 février 1945 sur l'enfance délinquante. Ce nouveau code, promulgué par voie d'ordonnance en septembre 2019, modifie la procédure de jugement des mineurs, en instituant notamment une césure du procès pénal.

La commission des lois avait constaté lors de l'examen de ce projet de loi que tant les juridictions pour mineurs que les services de la protection judiciaire de la jeunesse ne seraient pas prêts à mettre en œuvre la réforme à la date initialement prévue. Les développements informatiques ont également pris du retard, de même que le travail de formation des personnels qui doit précéder l'application de la réforme.

La grève des avocats, en début d'année, puis le confinement ont perturbé le fonctionnement des juridictions qui n'ont pas réussi à apurer leurs stocks d'affaires, comme elles l'avaient initialement envisagé. Or cet apurement est indispensable pour éviter que les juridictions ne soient obligées d'appliquer deux procédures en parallèle, ce qui compliquerait grandement leur fonctionnement : la procédure actuellement en vigueur et la procédure nouvelle issue du code de justice pénale des mineurs. Des renforts d'effectifs contractuels semblent devoir être déployés au cours de l'année 2021 pour faire face à cette difficulté.

Il n'est pas sûr que les services de la PJJ et les juridictions pour mineurs soient en état au 31 mars prochain de faire face à l'entrée en vigueur du nouveau code. En effet, le changement de procédure, qui est l'un des axes essentiels de la réforme envisagée, conduit à une évolution importante des pratiques éducatives qui devront se concentrer sur une période de six à éventuellement neuf mois après la reconnaissance de la culpabilité du mineur. Or les possibilités

de formation des personnels se trouvent limitées depuis début 2020 par la crise sanitaire et le budget formation de la PJJ est, pour 2021, en réduction. Le risque d'une mise en œuvre plus formelle que pratique de la réforme et d'importants temps de transition au cours de l'année 2021 paraît donc réel.

Par ailleurs le Sénat a plusieurs fois insisté sur la nécessité d'un débat parlementaire spécifique pour la ratification de l'ordonnance. La date de celui-ci n'est toujours pas définitivement fixée.

3. LA CRÉATION DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS CONCENTRE CETTE ANNÉE ENCORE UNE PART IMPORTANTE DE L'ACTIVITÉ DE LA PJJ

La création des centres éducatifs fermés est un des axes essentiels du développement de l'activité de la PJJ depuis deux ans.

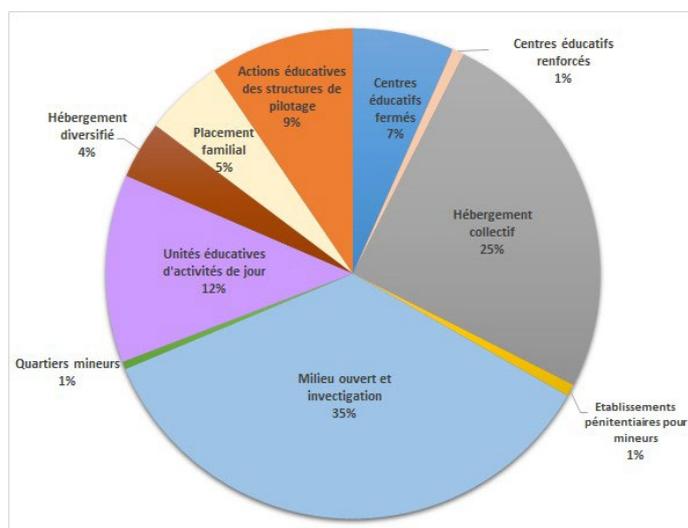
Sur les **vingt nouveaux centres éducatifs fermés (CEF) qui doivent être créés**, quinze seront confiés au secteur associatif habilité et cinq au service public.

Cependant, seuls cinq ont à ce jour une emprise de terrain validée et six autres une emprise identifiée. Neuf projets sont encore sans emprise. Au moins quatre CEF, dont deux publics, devraient ouvrir en 2021.

Les services concernés indiquent que l'opposition des populations aux projets d'implantation est, dans la plupart des cas, responsable des difficultés à valider et à trouver des emprises. La situation est donc similaire à celle des projets de construction de nouvelles places de prison.

La part, hors titre II, des dépenses liées au CEF représente 7 % des dépenses totales liées à la mise en œuvre des décisions de justice par le secteur public.

Coût des différents types de structures du secteur public



Source : Programme annuel de performance

Déjà importante au regard du nombre de jeunes placés en leur sein, la part des CEF dans les dépenses de la PJJ est amenée à croître avec la création des vingt nouveaux CEF au cours des prochaines années. Les frais de gestion et d'entretien de ces structures, qui font d'elles la plus coûteuse des formes d'hébergement, ne doivent pas obérer le développement des autres types d'accueil et du secteur ouvert.

La PJJ se trouve par ailleurs confrontée à des **difficultés de gouvernance de ces centres et à la gestion de la sortie des jeunes** qui y sont placés et qui ne sont pas dans une démarche de réinsertion. L'assimilation du placement en CEF à une peine de prison par les mineurs qui s'y trouvent et la difficulté parallèle à intégrer des dispositifs de transition et d'insertion dans un milieu fermé sont facteurs de difficultés dans les prises en charge.

La volonté de la PJJ de diversifier les modes d'accueil est l'un des axes des « états généraux du placement » lancés au début de l'année 2020. L'achèvement des vingt CEF programmés fera de ces centres les plus nombreuses des structures d'hébergement et devrait donc permettre de fléchir, à l'avenir, davantage de crédits vers les autres types de structures (foyers notamment) après 2022.

4. D'IMPORTANTES PROJETS INFORMATIQUES DOIVENT VOIR LE JOUR ENTRE FIN 2020 ET 2021

Sur le plan des équipements, la PJJ a, comme les autres administrations, lancé un programme d'équipement informatique à la suite du premier confinement de l'année 2020. Les syndicats auditionnés par la rapporteure ont constaté l'augmentation des dotations des agents en ultra-portables. Ils ont cependant regretté une insuffisante prise en compte des contraintes spécifiques au métier d'éducateur dans ces dotations et des possibilités dont ils pourraient disposer pour effectuer du travail à distance.

S'agissant des outils de suivi des jeunes et des logiciels mis à disposition des services de la PJJ mais aussi des magistrats et greffiers, le projet PARCOURS de la PJJ doit permettre progressivement, à partir de 2021, d'assurer le suivi de tous les mineurs confiés à la PJJ et la recension de tous les actes pris à leur égard.

Outre un suivi plus précis et efficace des jeunes, ce programme doit permettre d'avoir une image exacte de leur parcours et de l'efficacité des mesures prises, notamment pour éviter les récidives.

Ce programme doit aussi permettre de mieux suivre deux populations particulièrement fragiles, les mineurs étrangers isolés et les jeunes majeurs, ces derniers représentant 26 % des jeunes suivis.

Le projet PARCOURS devait faire l'objet d'une première version en 2020. Il apparaît cependant qu'il sera plutôt déployable à partir de la fin du premier trimestre 2021, période prévue pour la mise en œuvre du nouveau code de justice pénale des mineurs. L'appropriation de cet outil par les services devra donc s'effectuer dans un contexte de changement des pratiques.

La commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

**La mission « Justice » sera examinée en séance publique
le vendredi 4 décembre 2020.**

		Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale http://www.senat.fr/commission/loi/index.html Téléphone : 01.42.34.23.37
François-Noël Buffet Président de la commission Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Maryse Carrère Rapporteure pour avis Sénatrice (RDSE) des Hautes-Pyrénées	Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pilf2021.html