



...le projet de loi de finances pour 2025

AVIS SUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est l'acteur chargé des questions intéressant la justice des mineurs et, plus particulièrement, de l'exécution des mesures éducatives, des peines et des mesures de sûreté prononcées à l'encontre des mineurs (et, dans certains cas, des jeunes majeurs) délinquants. Elle repose, au 1^{er} juin 2024, sur **1 233 établissements et services**, dont 232 en gestion directe relevant du secteur public et 1 001 relevant du secteur associatif habilité (SAH).

Pour la PJJ, **l'exécution du projet de loi de finances pour 2024 a été complexe**. À titre d'illustration, pour le seul secteur associatif habilité, le décret d'annulation n° 2024-124 du 21 février 2024 a réduit l'enveloppe disponible de près de 23 M€, prélevés sur la réserve de précaution (19,5 M€) et sur des projets décalés dans le temps (3,5 M€).

C'est dans ce contexte difficile, par ailleurs marqué par une importante crise sociale à l'été et à la rentrée 2024, qu'intervient le projet de loi de finances (PLF) pour 2025.

Le **programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » représente 9,7 % des crédits de la mission « Justice » inscrits au PLF pour 2025**. Sans qu'il soit tenu compte de l'amendement abondant les crédits de la mission de 250 M€ supplémentaires dont le Gouvernement a annoncé le dépôt au Sénat¹, le programme serait doté de 1,160 Md€ en autorisations d'engagement et de 1,141 Md€ en crédits de paiement : ces montants sont stables par rapport à 2024 – ce qui contraste avec la nette augmentation observée dans les autres programmes de la mission « Justice » sous l'effet de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation pour le ministère de la justice 2023-2027.

Les crédits alloués au programme se décomposent, comme les années passées, en trois actions : « Mise en œuvre des décisions judiciaires » qui concentre la grande majorité des crédits du programme (977 M€) ; « Soutien » (136 M€), qui correspond au financement de la fonction de pilotage, de gestion, d'animation et de coordination assumée à titre principal par l'administration centrale de la PJJ ; « Formation » (47 M€), seule action en augmentation (+4,3 % en AE), qui couvre notamment les crédits de l'École nationale de la PJJ.

Le présent rapport pour avis a été établi dans des conditions particulières, marquées par la transmission tardive (voire par l'absence de transmission) des réponses du ministère au questionnaire budgétaire de la rapporteure² – y compris sur des interrogations signalées, dès l'envoi du questionnaire aux services en juillet, comme prioritaires. Elle s'est toutefois attachée à faire le point sur quatre enjeux majeurs :

- les **effets, toujours mal appréhendés, du code de la justice pénale des mineurs** sur l'action de la PJJ ;
- le **déploiement du logiciel PARCOURS**, dont l'étude est un facteur croissant d'inquiétude au vu des retards pris et des frais considérables déjà engagés ;

¹ [Audition budgétaire de Didier Migaud](#), ministre de la justice, par la commission des lois le 19 novembre 2024.

² Au 20 novembre 2024, 15 réponses sur 70 étaient manquantes, soit un taux de non-réponse de plus de 20 %. De la même manière, la DPJJ n'a pas jugé utile de répondre dans les temps au questionnaire complémentaire de la rapporteure, privant le Sénat d'une source d'information traditionnellement déterminante pour la rédaction de ses avis budgétaires.

- les **centres éducatifs fermés**, qui tendent de plus en plus à s'affirmer comme une solution de placement par défaut, loin de leur vocation initiale de dernier recours ;
- le **versement des primes « Ségur pour tous » promises aux personnels du SAH** à l'été 2024, dont le financement n'est à ce jour pas garanti.

En dépit des difficultés parfois lourdes dont le présent rapport se fait l'écho, il n'est pas apparu opportun de remettre en cause les progrès que permettra le PLF pour 2025 pour la PJJ (et, en particulier, la création – annoncée par le garde des sceaux – de 45 postes supplémentaires). C'est pourquoi, au terme de cet examen et sur la proposition de la rapporteure, la commission a donné un avis favorable à l'adoption des crédits du programme.

1. LES EFFETS TOUJOURS INCERTAINS DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU CODE DE LA JUSTICE PÉNALE DES MINEURS

Entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2021, le code de la justice pénale des mineurs (CJPM) avait pour objectif de « *remplacer l'ordonnance de 1945 par un ensemble cohérent de mesures susceptible de clarifier les procédures applicables et d'apporter une réponse plus efficace aux infractions commises par les mineurs* »¹, avec notamment une **innovation de taille : la césure du procès pénal en deux phases, soit une audience sur la culpabilité et une seconde, six à neuf mois plus tard, sur la peine.**

La mise en œuvre du nouveau code a fait l'objet d'un rapport gouvernemental d'évaluation, remis au Parlement en octobre 2023 ; le présent avis est l'occasion de recueillir, chaque année, des statistiques permettant de dresser le bilan de la réforme.

Du point de vue des juridictions, les indicateurs disponibles dessinent un résultat globalement positif, marqué notamment par la baisse des délais moyens de jugement (17,2 mois entre la commission des faits et le jugement en 2023, contre plus de 21 mois en 2021) comme de la proportion de mineurs en détention provisoire dans l'ensemble des mineurs détenus (77 % au 1^{er} octobre 2021, contre 64 % au mois d'août 2024), ainsi que par un recours fréquent à la nouvelle « mesure éducative judiciaire » créée par le CJPM.

On observe, dans le même temps, un **usage large de la possibilité de déroger au principe de la césure du procès pénal pour recourir à une audience unique**².

Si des indicateurs existent pour apprécier l'impact de la réforme sur les juridictions, les chiffres manquent pour évaluer ses effets sur les services de la PJJ. La réponse du ministère à la question de la rapporteure sur ce sujet ne comporte, de manière révélatrice, aucun élément chiffré sur ce sujet : elle se borne à constater que « *les établissements de placement de la PJJ font état des conséquences de la nouvelle temporalité de la procédure sur le séquençage du placement* ». Ce constat n'est pas particulièrement étonnant, l'élaboration du code lui-même s'étant entourée, selon la commission des lois, d'une « *concertation insuffisante* » sur les « *conditions concrètes de sa mise en œuvre* »³. Le ministère lui-même reconnaît d'ailleurs dans les documents annexés au PLF 2025 que, s'agissant des mesures de milieu ouvert, « *le nouveau cadre procédural [issu du CJPM] a profondément transformé les pratiques professionnelles et nécessite de réaliser une étude d'impact approfondie et un accompagnement renforcé de ce dispositif* » : **on peut être surpris qu'une étude d'impact soit programmée en 2025 pour une réforme entrée en vigueur fin 2021...**

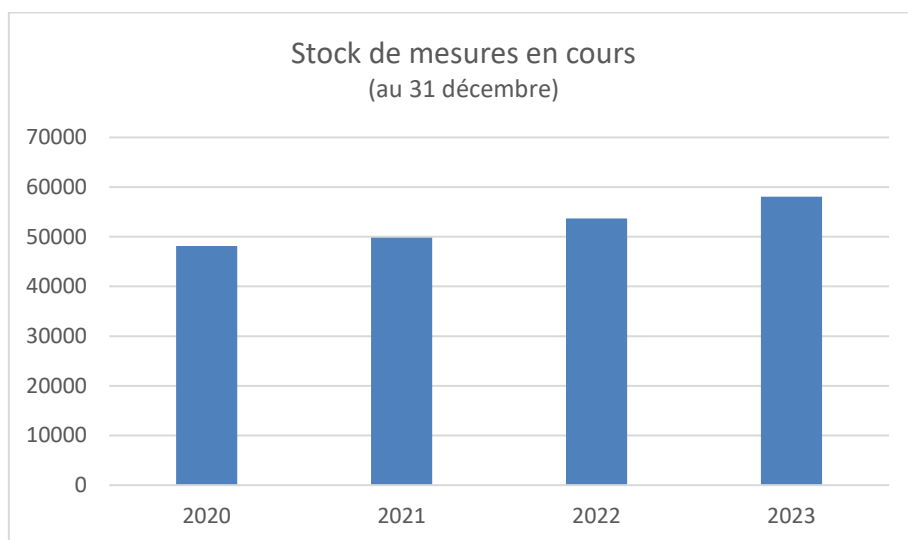
¹ [Rapport n° 291 \(2020-2021\)](#) d'Agnès Canayer sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

² Selon le ministère, cette faculté est mise en œuvre, à l'initiative de la juridiction (juge des enfants ou tribunal pour enfants), dans environ un tiers des premières audiences. Ce chiffre est bien supérieur aux prévisions faites, avant l'entrée en vigueur de la réforme, par la DPJJ, soit 20 %, ce qui constitue une proportion qu'Agnès Canayer décrivait déjà dans son rapport précité comme « *ne [présentant] pas le caractère exceptionnel que lui réserve en principe le CJPM* ».

³ Rapport précité d'Agnès Canayer.

Malgré cela, un aperçu significatif de l'impact du CJPM sur les services de la PJJ peut être déduit de l'évolution du nombre de mesures en attente et du stock de mesures en cours.

Au 31 décembre 2023, **3 088 mesures pénales restaient en attente d'exécution dans le secteur public, soit environ 6 %**. La dégradation est légère par rapport à l'année précédente (2 588 mesures en attente, soit environ 5 %) ; cette analyse à court terme atteste de la résilience des services de la PJJ. Cependant, **elle ne doit pas masquer la réalité d'un stock total de mesures en cours qui non seulement augmente mais, surtout, dont la croissance s'accélère de manière vertigineuse au cours des dernières années**. Alors que la hausse était modérée jusqu'en 2021 (+ 1 000 mesures « en cours » par an environ, en fin de période, selon les chiffres dont dispose la commission des lois), la croissance du stock atteint une **rapidité inquiétante sur les trois derniers exercices budgétaires**, comme le montre le graphique ci-dessous.



Source : commission des lois du Sénat, sur la base des statistiques du ministère de la Justice.

Ce sont ainsi 58 057 mesures pénales qui sont en cours au 31 décembre 2023, dont plus de 12 000 pour la seule direction interrégionale (DIR) d'Île-de-France. Cela représente une **augmentation de plus de 4 300 mesures par rapport au 31 décembre 2022** – sans même compter les 3 000 mesures en attente pour la même année !

On peut, certes, s'en réjouir, puisque ces 58 000 mesures sont autant de réponses apportées à des mineurs délinquants pour garantir leur relèvement moral et leur réinsertion. Néanmoins, dans un contexte où aucune augmentation des moyens de la PJJ n'est programmée à court, moyen ou long terme, **la rapporteure ne saurait cacher sa vive préoccupation quant à la capacité d'absorption de ce renfort d'activité par la PJJ** : en effet, la croissance très nette des mesures en cours et la résistance d'un nombre substantiel de mesures en attente (entre 2 500 et 3 100 chaque année) supposeraient, pour apurer le stock et permettre aux services de faire sereinement face aux flux, que plusieurs centaines de postes soient créés.

Étant rappelé que cette perspective n'est pas réaliste au vu de l'état des finances publiques de notre pays et que, si des postes peuvent (voire doivent) être créés, ils ne le seront vraisemblablement pas à due concurrence de l'évolution de l'activité, la rapporteure s'interroge sur les **solutions qui pourraient être mises en œuvre** pour que la PJJ dispose enfin des moyens d'une réelle adaptation aux innovations issues du CJPM.

Il semble, tout d'abord, indispensable que les créations ou les redéploiements de postes soient fléchés par priorité vers les fonctions de « terrain », donc sur la filière éducative, plutôt que vers des missions « support ». En 2024, sur 92 postes créés, 23 ont concerné de telles missions.

Sans remettre en cause l'importance des fonctions administratives, la rapporteure constate que la **proportion des postes « support » parmi les emplois nouveaux est nettement plus importante que par le passé** (soit 2 postes sur 40 en 2021, 3 sur 51 en 2022 et 8 sur 92 en 2023). De plus, cette évolution n'est guère justifiée, le ministère se contentant d'indiquer que

les postes correspondants ont été créés pour « *renforcer respectivement les plans d'action Placement et Insertion, ainsi que la fonction soutien notamment pour répondre aux enjeux environnementaux* ».

De la même manière, la rapporteure observe **une décorrélation entre l'évolution du nombre d'éducateurs, qui marque une baisse entre le 31 décembre 2022 et le 31 décembre 2023 (5 402 contre 5 247), et le nombre d'encadrants qui, à l'inverse, augmente d'environ 10 % sur la même période (2 113 contre 2 339).**

Cette tendance ne saurait perdurer, *a fortiori* au vu de la faiblesse des justifications apportées, et **il importe que l'effort fourni en matière de ressources humaines profite en priorité au renforcement des capacités d'accompagnement des mineurs sur le terrain.**

Une autre solution pourrait consister à simplifier le travail des éducateurs. Ce n'est pas le chemin qui semble avoir été pris, le précédent garde des sceaux ayant créé en avril 2024, par voie de circulaire, une **nouvelle « mesure d'intérêt éducatif »** qui, intégrée au sein des stages de citoyenneté ou de formation civique, fait passer de tels stages de 3 à 5 jours à une mesure renforcée de six mois et qui, mise en place sans concertation préalable, ne présente pas d'apport visible quant à la nature des actions concrètes qui peuvent être mises en œuvre par la PJJ pour l'accompagnement des mineurs délinquants¹.

Troisièmement, **l'enjeu de l'attractivité et de la fidélisation des personnels conserve une importance majeure**, le fort *turn-over* des équipes posant des difficultés d'organisation et d'efficacité au sein de la PJJ. Un plan d'action dédié à l'attractivité et la fidélisation des professionnels de la PJJ a été présenté aux organisations syndicales le 15 mars 2024 ; la rapporteure, qui aurait souhaité obtenir davantage d'informations sur son calendrier de finalisation et de mise en œuvre, estime qu'il s'agit là d'un signal encourageant.

On peut, par ailleurs, se réjouir que les campagnes de communication menées par le ministère commencent à porter leurs fruits : **grâce à des messages plus ciblés et à une présence renouvelée sur les réseaux sociaux, on constate depuis peu une nette amélioration du nombre d'inscrits au concours d'éducateur** (2 952 candidats inscrits en 2023, contre 1 280 en 2022). Dans le même sens, l'École nationale de la PJJ mène une réflexion d'ampleur sur le **contenu de ses formations et sur leur adaptation aux besoins des jeunes professionnels**, ce qui est de nature à éviter les abandons en cours de cursus ou les démissions rapides après la prise de poste. La DPJJ s'attache, quant à elle, à **mieux satisfaire les vœux de première affectation** formulés par les sortants de l'École, une expérimentation sur ce thème étant en cours depuis deux ans. L'avenir permettra d'évaluer la pertinence opérationnelle de ces initiatives.

Enfin, **il est essentiel que la DPJJ renoue avec un dialogue social serein**. La crise sociale de l'été et de la rentrée 2024, suscitée notamment par la non-reconduction brutale de nombreux postes de contractuels (plusieurs centaines), semble avoir marqué un tournant dans les relations entre la direction et les personnels : **la confiance est, à ce stade, rompue**.

La rapporteure estime que, pour **permettre la reprise du dialogue, la DPJJ doit mieux répondre aux demandes exprimées par le « terrain » et faire preuve de transparence**. Alors que les « plans » se multiplient dans tous les domaines d'action de la PJJ, la question des moyens humains doit être clairement posée et des réponses précises et concrètes doivent être apportées aux interrogations des personnels ; plus largement, **l'administration doit cesser la rétention d'informations qu'elle semble pratiquer** et communiquer les statistiques dont elle dispose aux organisations représentatives. Il n'est ni sain, ni compréhensible que la direction s'abstienne de transmettre des chiffres aux personnels au vu des importantes obligations de *reporting* qui pèsent sur les encadrants : **ce paradoxe ne peut qu'être de nature à nourrir une défiance mutuelle, elle-même préjudiciable au bon exercice par la PJJ de ses missions**.

¹ La mesure se compose d'une activité réparatrice concrète en lien avec l'infraction commise avec un objectif de resocialisation (20 heures au maximum), ce qui était déjà possible dans le cadre du module de réparation, d'une séquence de réflexion sur le vivre-ensemble, elle aussi déjà possible en droit, et d'une action de soutien pédagogique en lien avec l'établissement scolaire en cas de besoin, sans que les contours de cette innovation soient clairement définis.

2. LE LOGICIEL « PARCOURS » : ANATOMIE D'UN NAUFRAGE

Depuis plusieurs années déjà, la commission des lois profite de son avis budgétaire sur les crédits de la PJJ pour établir un **point d'étape sur l'avancée du déploiement de l'appli PARCOURS**.

Celui-ci doit permettre, à terme, d'atteindre un objectif dont on pourrait s'étonner qu'il ne soit pas acquis en l'état : **assurer le suivi de tous les mineurs confiés à la PJJ, en recensant tous les actes pris à leur égard par l'ensemble des acteurs compétents** (magistrats, associations du SAH, éducateurs et personnels administratifs), y compris en ce qui concerne leur suivi en réinsertion à la sortie des services et établissements de la PJJ.

Initié en 2019, **le projet reste à ce jour inabouti et insatisfaisant ; il s'avère par ailleurs extraordinairement coûteux**, au point que l'on peut s'interroger sur le degré de lucidité du ministère de la justice quant à la déroute dans laquelle il semble engagé.

En effet, alors que la première version de PARCOURS a été mise en service en mai 2021, il semble que, depuis cette date, le projet ne parvienne pas à progresser.

PARCOURS reste, en premier lieu, incomplet à deux égards :

- **il n'est accessible qu'aux personnels du secteur public – ce qui exclut les personnels du SAH**. Or, en l'absence d'une couverture complète des établissements et structures de la PJJ, les données relatives aux jeunes suivis par le secteur associatif habilité doivent être « re-saisies » par des agents du secteur public, ce qui constitue une lacune importante sur le plan quantitatif, impose aux équipes une tâche chronophage et peu gratifiante et crée mécaniquement le risque d'erreurs dans la retranscription des informations transmises. Pour combler cet angle mort, **l'ouverture de PARCOURS aux personnels du SAH – initialement prévue pour la fin du premier semestre 2022 et sans cesse reportée depuis lors – avait été annoncée pour 2024**. Le ministère ayant préféré garder le silence sur ce sujet dans le cadre ses réponses au questionnaire budgétaire, la rapporteure a interrogé les représentants du SAH au cours de leur audition. **Ceux-ci ont non seulement confirmé qu'ils n'avaient toujours pas accès à PARCOURS**, mais surtout indiqué que malgré leurs sollicitations, ils restaient en attente de réponses de la DPJJ quant à la nécessité d'acquérir, ou non, le matériel requis pour garantir l'interconnexion entre le logiciel et leurs systèmes d'information. La situation semble donc au point mort, ce qui est particulièrement préoccupant ;

- ensuite, **la centralisation et l'analyse des données renseignées dans PARCOURS supposent la mise en place d'un nouvel infocentre « InfoDPJJ »** qui ne sera opérationnel qu'à l'aboutissement du travail, toujours en cours, de reprise des bases de données depuis 2004. Plusieurs fois présenté comme imminent, l'achèvement de ce travail est désormais prévu pour la fin 2024. En 2025, le contenu de l'infocentre devra être complété des données relatives aux parcours scolaires et d'insertion, ainsi qu'au partenariat Justice / Armée, ce qui doit permettre le calcul des « *indicateurs politiques prioritaires du gouvernement* ».

La phase suivante du projet a été mise en développement en 2023. Néanmoins, **il n'est pas possible, au vu des éléments transmis par le gouvernement, de comprendre ou d'analyser les étapes à venir** : le ministère s'est borné à indiquer que le périmètre fonctionnel et le calendrier de déploiement du lot n° 2 de PARCOURS¹ avaient été fortement impactés par les arbitrages budgétaires rendus en comité stratégique de la transformation numérique en janvier 2024 puis par les coupes budgétaires imposées aux programmes 310² et 182, sans que la nature de cet impact soit détaillée. Il précise également, avec un emploi sûrement révélateur de l'imparfait, que « *plusieurs fois décalée, la mise en service du lot 2 était programmée au deuxième trimestre 2025* ». **Le Parlement n'en saura pas davantage sur le planning prévisionnel d'aboutissement du projet** – ce qui semble confirmer les conclusions

¹ Le marché comporte, au total, trois lots.

² « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

de la Cour des comptes : celle-ci avait estimé que, toutes choses égales par ailleurs, PARCOURS ne serait pas déployé avant 2032¹.

PARCOURS présente, en deuxième lieu, un **fonctionnement peu satisfaisant pour ses utilisateurs**. Les organisations syndicales ont unanimement décrit un outil informatique peu intuitif, inutilement lourd (il impose par exemple de renseigner les arrivées et les départs, aucune interconnexion avec les bases RH du ministère n'étant opérationnelle ; à défaut, les statistiques se trouvent intégralement faussées) et **davantage pensé pour dimensionner les plafonds d'emplois dans les structures et établissements de la PJJ que pour contribuer au bon suivi des mineurs et de leurs particularités**. De son côté, le ministère concède pudiquement que « [le] déploiement [de PARCOURS] nécessite un accompagnement soutenu des professionnels et des mises à jour permanentes » et que « sa fiabilisation sera indispensable pour rendre compte de la réalité des parcours des mineurs et de l'efficacité de la mission, mais également pour allouer des moyens humains et budgétaires adaptés ».

La mention de « mises à jour permanentes » et d'une nécessaire « fiabilisation » n'est pas de nature à rassurer sur la solidité de l'outil.

PARCOURS est, enfin, un projet particulièrement onéreux, et qui menace désormais de se transformer en gouffre financier. Estimé à 10 millions l'année passée par la rapporteure, le coût du chantier s'élève en réalité, à ce jour, à près du double.

AE (en euros)	< 2021	2021	2022	2023	2024	Total
Dépense DNUM – budget SNUM P310	3 128 366	2 387 178	913 747	3 004 555	1 874 665	11 308 511
Dépense DNUM – budget plan de relance P363		2 415 792	881 308			3 297 100
Dépense DNUM – budget DPJJ P182				708 339	414 000	1 122 339
INFOCENTRE (dépense DNUM – budget SNUM P310)		248 093	224 398		144 480	616 971
INFOCENTRE (dépense DNUM – budget plan de relance P363)		303 240				303 240
INFOCENTRE (dépense DNUM – budget DPJJ P182)			224 053	777 175	98 746	1 099 974
Accompagnement au changement (dépense DPJJ)	481 101	322 672	498 747	507 708		1 810 228
Total	3 609 467	5 676 975	2 742 253	4 997 777	2 531 891	19 558 363

Source : ministère de la Justice.

Ces dépenses n'ont couvert qu'une partie du projet (la première phase, c'est-à-dire le lot n° 1, non encore livré à 100 %, et certains développements du lot n° 2), à laquelle doivent succéder la fin du lot n° 2 et l'intégralité du lot n° 3. **Alors que la rapporteure avait explicitement interrogé le ministère sur ce point, elle n'a obtenu aucune réponse précise sur le coût estimatif global du projet** : la DPJJ a, au cours de son audition, avancé le chiffre de 30 millions d'euros, sans que celui-ci soit justifié et sans qu'il paraisse réaliste au vu du rythme d'engagement des dépenses depuis le lancement du projet.

¹ [Observations définitives de la Cour des comptes](#) sur les centres éducatifs fermés et les établissements pénitentiaires pour mineurs, rendues publiques en juillet 2023. Lors de son audition, le ministre de la justice a indiqué souhaiter que le projet aboutisse en 2025, ce qui apparaît parfaitement irréaliste et constitue une source de préoccupation supplémentaire quant au pilotage du projet.

Ces déclarations contribuent à entretenir l'impression que **l'administration se trouve dans un flou complet quant au calendrier et même au contenu final du projet.**

La rapporteure appelle la vigilance du ministère sur le pilotage du déploiement du logiciel PARCOURS. Elle souligne que, si des difficultés peuvent être rencontrées pendant la « vie » d'un projet, **il est atypique, voire anormal, qu'un maître d'ouvrage ne soit capable de détailler ni le planning prévisionnel ni le budget actualisé d'une opération informatique déjà lancée.** Il incombe à l'administration de faire face, dès maintenant, aux difficultés qu'elle rencontre et d'en tirer toutes les conséquences, fût-ce en revoyant à la baisse le périmètre du logiciel, afin d'éviter que PARCOURS ne devienne le naufrage qu'il risque dorénavant de devenir.

3. LES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS, SOLUTION DE PLACEMENT « PAR DÉFAUT » ?

La rapporteure pointait, dans le cadre de son rapport pour avis sur le PLF 2024, le **risque d'un « effet d'éviction » des centres éducatifs fermés (CEF)** au détriment des autres solutions de placement, alors même que ceux-ci sont en théorie une solution de dernier recours.

En effet, les centres éducatifs fermés, animés par des équipes pluridisciplinaires, ont vocation à permettre la prise en charge des mineurs de 13 à 18 ans multi-réitérants, multirécidivistes ou ayant commis des faits d'une particulière gravité : ils constituent la forme la plus contraignante du milieu fermé et la dernière étape avant l'incarcération. Le ministère a lancé, à l'occasion de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, un **ambitieux programme de construction de 20 nouveaux centres éducatifs fermés (CEF), qui constitue un axe majeur de la stratégie de la PJJ.**

Ce **programme, ralenti par le renchérissement du coût de la construction et l'assèchement des moyens financiers de l'État,** a permis à ce jour l'ouverture de trois centres.

L'état d'avancement du programme de construction de 20 nouveaux CEF

Trois [nouveaux] établissements sont actuellement [en activité]. Il s'agit du CEF public de Bergerac (24) et des CEF associatifs d'Épernay (51) et de Saint-Nazaire (44) qui comportent chacun 12 places, comme l'ensemble des futurs CEF.

La livraison du CEF de Rochefort est intervenue en septembre et celle du CEF de Guyane est imminente.

Trois autres sont en chantier : Le Vernet en Ariège (09), Amillis en Seine-et-Marne (77) et Aiglun dans les Alpes de Haute Provence (04). La livraison du CEF du Vernet doit intervenir au début de l'année 2025 et celles des CEF d'Amillis et d'Aiglun au second semestre 2025. Ils commenceront leur activité cette même année.

Cinq autres projets devraient aboutir d'ici 2027 ou début 2028, avec au moins trois mises en chantier prévues en 2025. Il s'agit de projets dont le foncier est maîtrisé et qui sont actuellement en phase de conception avec une maîtrise d'œuvre : Liancourt (60) et Lure (70) pour le secteur public, Bléré (37), Bellengreville (14) et Villeneuve-Loubet (06) pour le secteur associatif.

Un appel à projet doit être lancé dans le département du Tarn-et-Garonne, pour relocaliser un CEF SAH, initialement envisagé dans l'Hérault. Ce département a été choisi après une phase de pré-prospection foncière et la consultation d'élus locaux comme de la préfecture.

Les cinq projets restants sont moins avancés ou se heurtent encore à des difficultés importantes.

Le projet de CEF associatif dans le département du Nord (59) a fait l'objet d'un dépôt de permis de construire à Mérignies, malgré l'opposition de la mairie qui a modifié le PLU afin d'y faire échec. Au regard du contexte et des recours contentieux il est difficile de s'engager sur un calendrier.

Les quatre derniers CEF, dans le Pas-de-Calais (62 – SP [service public]), la Loire (42), les Yvelines (78) et la Savoie (73), sont encore en attente d'un foncier à fiabiliser pour déterminer un calendrier d'ouverture. De nombreuses prospections ont été conduites mais n'ont pu aboutir.

La recherche de terrains pour de nouveaux CEF s'avère en effet particulièrement complexe en raison de la rareté des terrains adaptés mais aussi de l'opposition fréquente des riverains, souvent relayée par les élus locaux. L'acceptabilité des CEF par la population est un facteur déterminant de la maîtrise foncière qui a conduit la PJJ à renoncer à un nombre très significatif d'emprises constructibles. Mérignies, précédemment évoquée, est la seule situation où le projet est maintenu malgré l'opposition locale avec de fortes incertitudes sur son issue.

De nouveaux appels à projets seront nécessaires, du fait du dépassement des délais d'autorisation mais aussi de l'abandon de certaines associations comme c'est déjà le cas pour le projet en Savoie.

Au programme de construction de 20 nouveaux CEF s'ajoutent deux autres projets. Cela porte à 22 le nombre total d'ouvertures de CEF prévues : un CEF public à Mayotte (976) et un CEF associatif à Varenne-le-Grand (71) dont les ouvertures sont prévues en 2027, voire 2028 pour Mayotte au regard des multiples contraintes opérationnelles identifiées sur ce territoire ultra-marin.

Source : ministère de la justice.

Cela étant, **des questions demeurent sur les objectifs de ce programme immobilier, dans un contexte où les CEF tendent à devenir une solution de placement par défaut et semblent accueillir un nombre croissant de primo-délinquants.** Alors que le ministère affiche l'ambition d'augmenter la durée des placements en CEF (un placement de six mois étant souvent nécessaire pour garantir la réorientation du mineur hors de la délinquance¹), **l'indicateur de performance « Part des mesures de placement terminées en CEF de 3 mois et plus » affiche une cible en net recul**, avec un passage de 75 % en 2024 à 65 % pour 2025. Depuis le mois de mars 2024, un tableau de bord mensuel dédié exclusivement aux CEF a été mis en place ; il montre que **la durée du placement reste inférieure à 6 mois dans 81 % des cas, et même à 3 mois dans 48 % des cas**, à la fois du fait de mainlevées anticipées et, selon le ministère, de « fragilités des établissements en termes de ressources humaines ». Cette tendance s'est même aggravée au premier semestre 2024, avec une durée moyenne de placement en CEF en baisse (3,9 mois) par rapport à 2023 (4,1 mois) ; **le taux de placement terminés de plus de 3 mois chute, pour sa part, à 51 %.**

La rapporteure ne peut cacher sa vive inquiétude face à ces statistiques qui imposent, plus que jamais, de **poser la question de l'adaptation des CEF au nouveau rythme des décisions pénales et aux contraintes de ressources humaines avant toute continuation du programme de construction lancé en 2019.** Comme l'année passée, elle insiste sur la nécessité, comme le soulignait la Cour des comptes, « *avant de lancer de nouveaux projets de CEF au-delà de ceux déjà engagés, d'établir les besoins à satisfaire, en se fondant sur une évaluation de l'offre existante et la réalisation de schémas régionaux tenant compte des autres dispositifs de placement de la PJJ et intégrant les conséquences de la réforme de la justice pénale des mineurs* »² ; au vu des échanges qu'elle a eus avec le ministère en audition, **il semble que l'administration soit bien loin d'avoir élaboré de tels schémas, ce qui ne peut qu'être déploré tant un tel outil est indispensable au bon pilotage des structures.**

La rapporteure rappelle, en outre, que la réflexion devra **tenir compte de la nécessaire diversification des formules de placement, redonnant aux CEF leur caractère de solution de dernier recours**, afin que la réponse pénale ait les meilleures chances d'atteindre des résultats probants en matière de réinsertion et de prévention de la récidive.

¹ Selon les documents annexés au PLF 2025, « Une hausse de la part des placements terminés de 3 mois et plus est souhaitée car l'allongement de la durée de prise en charge participe mieux de la consolidation du projet éducatif et du parcours du jeune ».

² Rapport précité.

4. QUEL FINANCEMENT POUR LE « SÉCUR POUR TOUS » ?

La rapporteure souhaite, en dernier lieu, évoquer un **point spécifique aux personnels du secteur associatif habilité (SAH) : les primes dites « Ségur pour tous ».**

Ces primes correspondent à une extension aux salariés du secteur privé médico-social de certaines primes consenties au secteur public en avril 2022 (dans le cadre, là aussi, d'une extension des mesures de revalorisation salariale des soignants à la suite du « Ségur de la santé » qui avait fait suite à la crise sanitaire de 2020).

Plus en détail, à la suite d'accord intervenus en juin 2024 et par des arrêtés du 24 juin¹ puis du 5 août 2024², **le Gouvernement a étendu les primes « Ségur » aux intervenants du secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif.** En pratique, ces arrêtés accordent aux salariés à temps plein du secteur une prime mensuelle de 183 € net (soit un montant de 248 € brut pour les employeurs, hors charges patronales), avec application rétroactive au 1^{er} janvier 2024 dans certains cas.

Alors que le versement de ces primes devait s'accompagner d'une compensation financière de l'État, les associations s'alarment de constater que la circulaire de tarification du 16 juillet 2024³ ne tient pas compte de leur versement et qu'elle **ne leur donne aucun levier supplémentaire pour payer à leurs salariés les sommes supplémentaires auxquelles ils ont pourtant droit.**

Au cours de la table ronde des représentants du SAH organisée par la rapporteure, il est apparu que **nombre d'associations étaient en grande difficulté financière** : sans trésorerie et sans possibilité juridique de débloquer les budgets dédiés aux primes exceptionnelles ou formations, celles-ci ne parviennent pas à payer la prime « Ségur » à leur personnel, notamment pour celles qui doivent garantir un « rattrapage » depuis le 1^{er} janvier 2024.

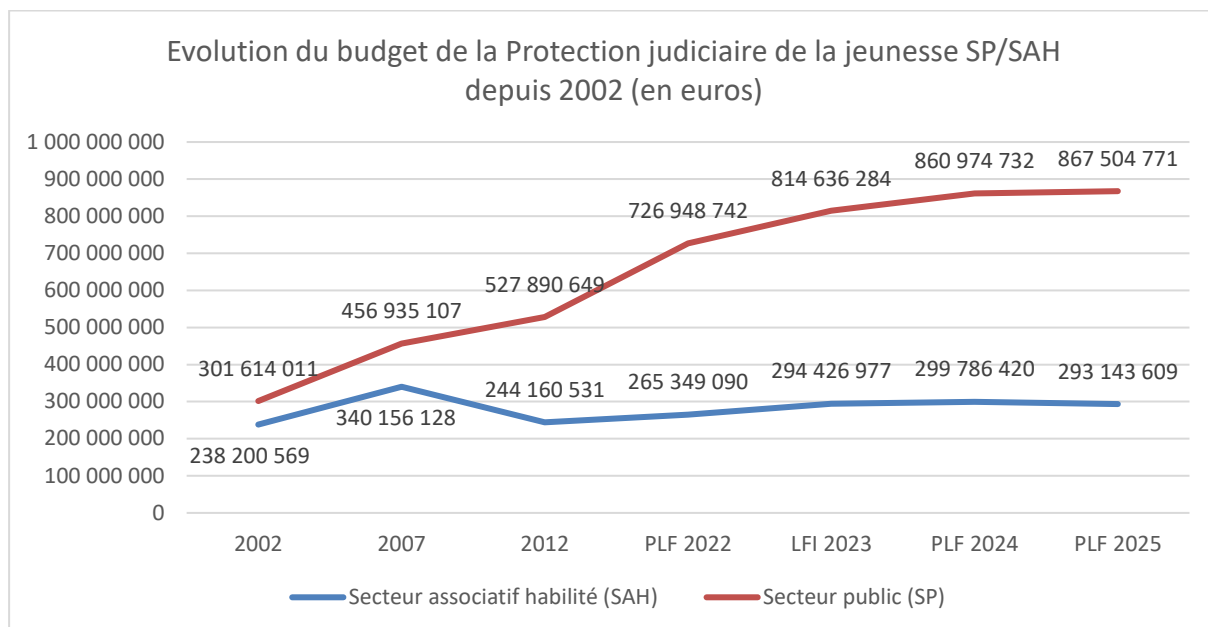
La rapporteure se réjouit que, selon les indications données par le secrétariat général du ministère en audition, une partie des crédits complémentaires qui devraient être alloués au ministère de la justice à l'issue de l'examen du PLF pour 2025 soient « fléchés » pour combler cette lacune et permettre le versement de la prime « Ségur » aux personnels du SAH.

Toutefois, et de manière plus large, ce « flottement » soulève des interrogations quant à la place du SAH dans l'architecture globale de la PJJ. En dépit du rôle essentiel des associations dans la prise en charge des mineurs délinquants, celles-ci ne se sentent pas toujours reconnues à leur juste mesure. À cet égard, **il est frappant de constater que la part du SAH dans les crédits de la PJJ est en baisse depuis 2021** (avec une diminution de 2,2 % entre 2024 et 2025, comme l'illustre le graphique ci-dessous), **cette évolution étant par ailleurs hétérogène selon les types de mesures** : là encore, le poids des CEF – qui représentent selon les associations environ la moitié des sommes allouées au SAH – peut sembler disproportionné, et donc contestable.

¹ [Arrêté du 25 juin 2024](#) relatif à l'agrément de certains accords de travail applicables dans les établissements et services du secteur social et médico-social privé à but non lucratif

² [Arrêté du 5 août 2024](#) portant extension d'un accord conclu dans le secteur sanitaire, social et médico-social privé à but non lucratif.

³ [Circulaire](#) relative à la campagne budgétaire 2024 des établissements et services concourant à la mission de protection judiciaire de la jeunesse.



Source : Citoyens et Justice.

Il est essentiel, dans une logique de meilleure gestion de la diversité des acteurs de la PJJ, que le rôle du SAH puisse être à l'avenir affirmé et conforté. Le versement effectif de la prime « Ségur » contribuera à atteindre cet objectif. La rapporteure sera particulièrement attentive à cet enjeu et **appellera le gouvernement à préciser ses intentions au cours de la discussion parlementaire en indiquant clairement le montant alloué au paiement de cette prime.**

La commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » inscrits au projet de loi de finances pour 2025.

Ces crédits seront examinés en séance publique le 3 décembre 2024.

 <p>Muriel Jourda Présidente de la commission Sénateur (Les Républicains) du Morbihan</p>	 <p>Laurence Harribey Rapporteure Sénatrice (Socialiste, Écologiste et Républicain) de la Gironde</p>	<p>Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale</p> <p>Téléphone : 01.42.34.23.37</p> <p>Consulter le dossier législatif : http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2025.html</p>
--	--	--