

# **OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

## **LES CENTRES EDUCATIFS FERMES ET LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES POUR MINEURS**

Juillet 2023

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la Cour des comptes, le 8 juin 2023.

## SYNTHÈSE

Les centres éducatifs fermés (CEF) et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ont été créés par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ, ou loi « Perben 1 »). Ils ont été conçus comme des alternatives à la liberté surveillée et à l'emprisonnement dans des quartiers pour mineurs. Ces deux dispositifs sont nés d'une même volonté de concilier le travail éducatif et la contrainte, pour des publics considérés comme difficiles. Ils ne concernent qu'une faible minorité des mineurs délinquants. En 2021, on comptait 198 135 mineurs dans les affaires traitées par les parquets, dont 147 763 dans des affaires poursuivables. 133 242 ont reçu une réponse pénale<sup>1</sup>. Cette même année, 1 139 mineurs ont fait l'objet d'une mesure de placement en CEF et 2 800 ont été placés sous écrou, dont un sur trois a été orienté vers un EPM.

Les CEF ont été conçus comme des structures plus « contenantantes »<sup>2</sup> que les autres établissements pour les mineurs délinquants. Établissements de placement de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), les 54 CEF, qui peuvent accueillir une dizaine de mineurs, sont souvent présentés comme la dernière étape avant l'incarcération.

Les EPM sont des établissements pénitentiaires accueillant uniquement des mineurs. Certains établissements pénitentiaires pour majeurs peuvent aussi accueillir des mineurs, alors détenus au sein de quartiers pour mineurs (QM). Les EPM sont organisés autour de l'action éducative. Relevant de l'administration pénitentiaire, chacun des six EPM peut accueillir une soixantaine de mineurs détenus.

La Cour a souhaité dresser un bilan de ces deux dispositifs, vingt ans après la loi qui les a créés.

### ***Les CEF et les EPM sont insuffisamment évalués, alors qu'ils mobilisent des moyens importants***

Dispositifs innovants et mobilisant des moyens importants, les CEF et les EPM mériteraient que le ministère de la justice accomplisse un effort d'évaluation de leur efficacité et de leur efficience, mesurées notamment par les taux de récidive et de réitération et le suivi des actions de formation et d'insertion.

Or l'évaluation des politiques de prise en charge des mineurs délinquants demeure lacunaire, malgré l'existence de données au sein des services du ministère de la justice dont l'exploitation reste incomplète. La mise en place de Parcours, logiciel permettant le suivi des mineurs pris en charge par la DPJJ, est en effet récente. De plus, Parcours ne couvre pas encore

---

<sup>1</sup> Les affaires poursuivables mais non poursuivies sont celles classées pour inopportunité. La réponse pénale peut être l'alternative aux poursuites, la composition pénale ou la poursuite. Données issues de Références statistiques justice, La justice des mineurs, 2022.

<sup>2</sup> Selon une définition figurant dans la note du 24 décembre 2015 de la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse relative à la prévention et la gestion des situations de violence au sein des établissements et services de la protection judiciaire de la jeunesse, la « contenance éducative » constitue « un cadre éducatif dont la clarté et le sens doivent permettre de sécuriser le jeune accueilli ».

le champ du secteur associatif habilité (SAH). Une telle évolution, prévue pour 2024, est nécessaire, pour éviter une différence dans le suivi des mineurs selon qu'ils sont accueillis dans le secteur public ou dans le secteur associatif habilité. L'avancée que représente Parcours doit également être complétée par la mise en commun de ses données avec celles des autres applications du ministère de la justice (Genésis pour le système pénitentiaire, Cassiopée pour la chaîne pénale). Le délai annoncé de dix ans pour atteindre ces objectifs doit impérativement être revu. En attendant, le ministère devrait pouvoir s'appuyer sur des études de cohortes, mais elles demeurent trop rares. Les monographies universitaires, pour intéressantes qu'elles soient, ne sauraient suffire pour définir une politique publique.

### ***Les CEF présentent des fragilités persistantes, qui appellent une évaluation de l'existant et une analyse des besoins***

Les 54 centres éducatifs fermés (CEF) sont portés aux deux tiers par le secteur associatif habilité (SAH), dont la Convention nationale des associations de protection de l'enfance (CNAPE) est la fédération la plus représentative. La protection judiciaire de la jeunesse gère l'autre tiers des CEF.

Conçus pour être une réponse « contenante » pour les mineurs les plus difficiles, les CEF mobilisent des moyens importants. Selon des données du ministère de la justice qui mériteraient d'être fiabilisées, le coût effectif d'une journée en CEF s'établissait en 2019 à 705 € hors immobilier dans le secteur public et à 571 €, dans le secteur associatif habilité.

Les CEF ne sont utilisés en moyenne qu'aux deux tiers de leur capacité d'accueil. Ils sont en outre confrontés à des difficultés de fonctionnement liées à celles de recrutement des métiers des carrières sociales, dans le secteur public comme dans les associations gestionnaires de CEF.

Engagé sans étude d'impact préalable, et justifié par une efficacité, supposée mais non démontrée, en matière de prévention de la récidive, le plan gouvernemental de création de CEF supplémentaires (20 initialement, porté à 22) est coûteux : chaque CEF représente un investissement initialement évalué à 4,5 M€, coût porté à 6 M€ mi-janvier 2023 d'après la direction du budget. La faiblesse des études relatives à leur efficacité, la pénurie de main d'œuvre qualifiée pour encadrer les mineurs, les problèmes rencontrés dans leur fonctionnement et la difficulté à optimiser l'utilisation des places disponibles justifient qu'une pause soit observée dans la programmation de nouveaux CEF. Il est essentiel de réfléchir à la contribution spécifique de ces établissements au dispositif général de prise en charge des mineurs délinquants, au moment où est mis en œuvre le code de la justice pénale des mineurs (CJPM), et d'en améliorer le fonctionnement.

Dans ce contexte, il paraît indispensable, 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.

***Le projet spécifique des établissements pour mineurs est à réaffirmer et un rééquilibrage à trouver avec les quartiers pour mineurs***

Comme celui des CEF, le dispositif des EPM constituait un projet ambitieux, consistant à organiser la détention autour de l'action éducative et à engager d'importants moyens afin de favoriser la réinsertion des mineurs détenus. Or les spécificités de ce projet, en particulier l'importance donnée à la socialisation des mineurs et au temps passé hors cellule, sont aujourd'hui à réaffirmer. Un cadre approprié pour cela devrait être celui des projets d'établissement, qui doivent organiser la pluridisciplinarité et le « binôme »<sup>3</sup> entre administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. Mais ils font défaut dans cinq EPM sur six. Il convient aussi, aujourd'hui, de pallier l'insuffisance constatée du temps consacré aux activités ainsi que de temps dévolu à la scolarisation. Celui-ci est largement inférieur à l'objectif de 20 heures hebdomadaires fixé par la circulaire du garde des sceaux du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs. Les initiatives du ministère pour mettre à jour les projets d'établissement et accroître les temps hors cellule sont à poursuivre.

L'administration doit également s'assurer que le profil des surveillants et des éducateurs affectés aux EPM est adapté aux missions particulières de ces établissements.

Les importantes différences de moyens et de qualité de prise en charge qui distinguent les établissements pour mineurs des quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires appellent par ailleurs des évolutions. Alors que les EPM avaient vocation, « à terme », à remplacer les QM, la dynamique de création de ces nouveaux établissements spécialisés a été interrompue après la construction des premiers, de sorte que se superposent aujourd'hui deux logiques successives. Or les moyens importants dont ont été dotés, dès l'origine, les EPM, conduisent logiquement à des niveaux de prise en charge très différents, pour des mineurs dont rien n'indique qu'ils présentent des profils différenciés. Un rééquilibrage est nécessaire, à deux titres : d'une part, pour inciter à orienter prioritairement en EPM les mineurs détenus et leur permettre de bénéficier d'une prise en charge renforcée ; d'autre part, pour réorienter une partie des moyens humains de la protection judiciaire de la jeunesse des EPM vers les QM, afin de réduire l'écart de prise en charge.

---

<sup>3</sup> Le mot « binôme », utilisé dans la circulaire du ministre de la justice du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs, désigne l'organisation qui permet aux éducateurs et aux surveillants, en milieu carcéral, de « travailler de manière complémentaire ».

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** (DPJJ) : Fiabiliser les données relatives au coût de journée des CEF des secteurs public et associatif habilité.

**Recommandation n° 2.** (secrétariat général du ministère de la justice, DAP, DPJJ) Rassembler le potentiel d'expertise et les données des différentes directions d'administration centrale pour produire des données de suivi et d'évaluation permettant de calculer les taux de récidive et de réitération des jeunes sortant de CEF et d'EPM et de les comparer aux autres dispositifs.

**Recommandation n° 3.** (DPJJ, ENPJJ) Élargir les recrutements effectués en complément des concours externes et internes et étoffer la formation théorique dispensée à leurs lauréats par l'École nationale de la PJJ.

**Recommandation n° 4.** (DAP) Achever la mise à jour de tous les projets d'établissement des établissements pénitentiaires pour mineurs conformément au calendrier prévu (fin 2023).

**Recommandation n° 5.** (DAP, DPJJ, DGESCO) Dans l'emploi du temps hebdomadaire des mineurs détenus en établissements pénitentiaires pour mineurs, élargir les plages consacrées à la socialisation et aux apprentissages scolaires.

**Recommandation n° 6.** (DAP, DPJJ) Lors des recrutements et mutations des agents, distinguer les postes de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse alloués aux établissements pénitentiaires pour mineurs et n'y nommer que des personnes dont le profil professionnel est adéquat.

**Recommandation n° 7.** (DPJJ) Avant de lancer des projets nouveaux de CEF, 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

**Recommandation n° 8.** (DAP, DPJJ, DACG) Élaborer un plan d'action, afin de privilégier l'orientation des mineurs détenus vers les EPM.

**Recommandation n° 9.** (DPJJ, DAP) Mieux répartir les effectifs de la PJJ en milieu pénitentiaire, en redéployant des ETP des EPM vers les QM.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>2</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
1 DES DISPOSITIFS QUI MOBILISENT DES MOYENS IMPORTANTS.....	10
1.1 CEF et EPM : des dispositifs cherchant à combiner enfermement et éducation .....	10
1.1.1 Le centre éducatif fermé : un établissement de placement devant offrir une prise en charge renforcée .....	10
1.1.2 L'établissement pénitentiaire pour mineurs : la détention organisée autour de la prise en charge éducative. ....	14
1.1.3 L'impact du nouveau code de la justice pénale des mineurs (CJPM).....	18
1.2 Les centres éducatifs fermés : un coût global important, des écarts significatifs entre publics et associatifs .....	19
1.2.1 Une connaissance lacunaire du coût des CEF publics .....	19
1.2.2 Une connaissance plus précise des coûts des CEF associatifs .....	20
1.2.3 Des difficultés de comparaison entre le secteur public et le secteur associatif habilité.....	23
1.3 Établissements pour mineurs : des coûts voisins de ceux centres éducatifs fermés.....	24
1.3.1 Des moyens du ministère de la justice plus importants pour les EPM que pour les QM.....	24
1.3.2 Des coûts de détention auxquels s'ajoutent les dépenses supportées par l'éducation nationale et la santé .....	26
2 DES DISPOSITIFS INSUFFISAMMENT EVALUES, MALGRE DES CONSTATS PREOCCUPANTS .....	28
2.1 Une évaluation entravée par les défaillances du suivi statistique des mineurs délinquants.....	28
2.1.1 Une tentative tardive d'unification du suivi informatique des mineurs pris en charge par la PJJ .....	28
2.1.2 La perspective lointaine d'un interfaçage des différents systèmes d'information du ministère de la justice.....	29
2.1.3 La nécessité d'une relance des études sur les mineurs délinquants .....	31
2.2 Centres éducatifs fermés : des fragilités persistantes .....	32
2.2.1 Un manque de main d'œuvre qualifiée .....	33
2.2.1.1 Dans le secteur public, les limites d'une approche par le statut .....	33
2.2.1.2 Dans le secteur privé, une logique de compagnonnage .....	34
2.2.1.3 Des leviers d'action à mobiliser davantage pour la gestion du personnel de la PJJ .....	35

2.2.2 Des coopérations à développer avec les partenaires institutionnels.....	38
2.3 Établissements pénitentiaires pour mineurs : un projet spécifique à réaffirmer.....	41
2.3.1 Une indifférenciation du régime de détention.....	41
2.3.2 Le projet d'établissement, un outil pour organiser le « binôme » entre surveillants et éducateurs .....	41
2.3.3 Une mission de socialisation des détenus à exercer pleinement .....	42
2.3.4 L'intérêt d'un profilage des postes à pourvoir .....	44
<b>3 DES CHOIX STRATEGIQUES A MIEUX FONDER.....</b>	<b>46</b>
3.1 Une extension trop rapide des capacités d'accueil des centres éducatifs fermés .....	46
3.1.1 Des places occupées aux deux tiers.....	46
3.1.2 La mise en œuvre d'un plan volontariste d'extension des capacités d'accueil sans analyse des besoins .....	48
3.1.3 Réaliser une évaluation de l'existant, au plus près des besoins locaux avant tout nouveau projet de CEF .....	52
3.2 Des différences significatives de prise en charge dans les établissements pénitentiaires pour mineurs et les quartiers pour mineurs.....	54
3.2.1 La superposition de deux logiques historiques .....	54
3.2.2 Des différences de moyens humains non justifiées par des différences de situation entre les mineurs .....	55
3.2.2.1 Des différences de moyens humains et de prise en charge.....	55
3.2.2.2 Des mineurs aux profils similaires .....	58
3.2.3 Privilégier l'orientation des mineurs détenus vers les EPM .....	59
3.2.4 Rééquilibrer les moyens humains de la PJJ entre EPM et QM.....	61
<b>ANNEXES.....</b>	<b>63</b>
Annexe n° 1. Liste des sigles employés .....	64
Annexe n° 2. Aspects financiers de la création de nouveaux CEF publics .....	66
Annexe n° 3. Carte des établissements pénitentiaires pour mineurs.....	67
Annexe n° 4. Carte des centres éducatifs fermés et du programme de création de nouveaux CEF .....	68
Annexe n° 5. Dispositif de contractualisation avec le secteur associatif.....	69

## INTRODUCTION

Les centres éducatifs fermés (CEF) et les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ont été créés par la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ, ou loi « Perben 1 »). Ils ont été conçus comme des réponses à un besoin de prise en charge renforcée de mineurs généralement récidivistes. Les CEF constituent des structures éducatives offrant une prise en charge renforcée tandis que les EPM doivent permettre d'améliorer les conditions de détention par rapport à celles existant dans les quartiers pour mineurs.

Les CEF<sup>4</sup> font partie des établissements de placement de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), au même titre que les établissements de placement éducatif (EPE) et les établissements de placement éducatif et d'insertion (EPEI). Présentés comme offrant une dernière étape avant une éventuelle incarcération, ils s'en distinguent par leur régime juridique. En effet, le non-respect des obligations auxquelles sont astreints les mineurs qui y sont accueillis, en application des mesures ayant justifié leur placement, peut entraîner leur incarcération. Contrairement aux autres établissements de placement, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est compétent pour y intervenir<sup>5</sup>.

À la création des CEF, le milieu des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse a opposé une résistance forte, considérant qu'éducation et enfermement étaient contradictoires. Le secteur associatif, dans ce contexte, a été amplement mis à contribution pour concrétiser l'ambition que l'État s'était donnée. Les réticences des professionnels du secteur public se sont peu à peu apaisées et 52 CEF ont ouvert entre 2003 et 2018, un sur trois étant public et deux sur trois associatifs.

Les CEF, conçus pour accueillir douze mineurs chacun, sont aujourd'hui au nombre de 54, dont trois ouverts en 2022 et un fermé en 2018 ; 18 établissements relèvent du secteur public, 36 du secteur associatif habilité. Au premier semestre 2022, les CEF ont accueilli en moyenne 417 jeunes, soit huit par centre. La durée moyenne des placements a été de 4,3 mois en 2021. La dotation théorique en ressources humaines est de 26,5 ETP par établissement.

Les EPM relèvent, comme les quartiers pour mineurs (QM), de l'administration pénitentiaire. Ils accueillent des prévenus et des condamnés. Alors que les QM sont insérés dans des établissements pénitentiaires destinés principalement aux délinquants adultes, les EPM sont autonomes et ne reçoivent que des mineurs. Au sein des EPM, la prise en charge éducative est renforcée par rapport aux QM. Les six établissements pour mineurs ont été ouverts en 2007 et

---

<sup>4</sup> En application de l'article L. 113-7 du code de la justice pénale des mineurs (CJPM), « *les centres éducatifs fermés sont des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire, d'un sursis probatoire, d'un placement à l'extérieur ou à la suite d'une libération conditionnelle. Au sein de ces centres, les mineurs font l'objet des mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité* ».

<sup>5</sup> La compétence du CGLPL sur les CEF est confirmée notamment par la fiche technique n° 5 annexée à la circulaire du 10 mars 2016, prise en application de l'arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF du secteur public de la PJJ, qui précise les conditions de ses visites sur place.



2008, chacun disposant de 55 à 60 places. 695 ETP du ministère de la justice interviennent dans les EPM au 1<sup>er</sup> septembre 2022, soit 116 en moyenne par établissement<sup>6</sup>. Pour leur part, les quartiers pour mineurs, plus anciens, sont au nombre de 45, chacun prenant en charge en moyenne 8,2 mineurs.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2022, on comptait 221 mineurs détenus en EPM, sur un total de 659 mineurs détenus, chiffre en nette baisse par rapport à celui atteint avant l'entrée en vigueur du code de la justice pénale des mineurs (CJPM) à l'automne 2021.

Le placement en CEF et la détention ne concernent qu'une fraction des mineurs délinquants, l'incarcération ne devant intervenir qu'en dernier recours<sup>7</sup> et le CEF étant conçu comme la dernière alternative à celle-ci. Ainsi, on comptait 198 135 mineurs dans les affaires traitées par les parquets en 2021, dont 147 763 dans des affaires poursuivables. Parmi celles-ci, 133 242 ont donné lieu à une réponse pénale<sup>8</sup>. Cette même année, 1 139 mineurs ont fait l'objet d'une mesure de placement en CEF et 2 800 ont été placés sous écrou.

Au total, l'état des lieux effectué par la Cour des comptes montre que CEF et les EPM, dispositifs innovants qui entendent conjuguer l'éducation et l'enfermement, mobilisent des moyens particulièrement importants (1<sup>ère</sup> partie). Ces dispositifs sont insuffisamment évalués, malgré certains constats préoccupants sur leur fonctionnement et leurs résultats (2<sup>ème</sup> partie). Enfin, certains choix stratégiques méritent d'être mieux fondés, l'extension des capacités d'accueil des CEF étant trop rapide et la différence de prise en charge entre les EPM et les QM excessive (3<sup>ème</sup> partie).

---

<sup>6</sup> À ces dotations en emplois s'ajoutent les mises à disposition de professeurs de l'éducation nationale et de personnels de santé.

<sup>7</sup> Conformément aux engagements internationaux de la France, principe rappelé à l'article L. 123-1 du code de la justice pénale des mineurs : « Une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis ne peut être prononcée par le tribunal pour enfants et la cour d'assises des mineurs qu'à la condition que cette peine soit spécialement motivée. »

<sup>8</sup> Les affaires poursuivables mais non poursuivies sont celles classées pour inopportunité. La réponse pénale peut être l'alternative aux poursuites, la composition pénale ou la poursuite. Données issues de Références statistiques justice, La justice des mineurs, 2022.

## **1 DES DISPOSITIFS QUI MOBILISENT DES MOYENS IMPORTANTS**

Les CEF et les EPM sont nés d'une même loi qui entendait apporter aux évolutions de la délinquance des mineurs des réponses nouvelles et innovantes, en cherchant à mieux conjuguer l'éducation et la sanction. Ce sont des dispositifs exigeants qui mobilisent au profit de ces mineurs des moyens importants, au regard notamment des autres dispositifs de placement de la PJJ, d'une part, et des quartiers pour mineurs, d'autre part.

### **1.1 CEF et EPM : des dispositifs cherchant à combiner enfermement et éducation**

Les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs de la loi « Perben 1 » avaient pour but d'apporter une réponse adaptée à l'évolution perçue de la délinquance des mineurs, marquée par un rajeunissement des auteurs des faits, une désocialisation de certains mineurs apparaissant très souvent sans repères éducatifs et une augmentation des mineurs multirécidivistes, pour lesquels la réponse pénale apportée apparaissait souvent trop tardive. La commission d'enquête sénatoriale de 2002 relative à la délinquance des mineurs qui a précédé la loi constatait ainsi que « *le système français de traitement de la délinquance des mineurs est tel qu'il faut choisir entre la contrainte et l'éducation. C'est cette logique qu'il convient de briser pour avancer* »<sup>9</sup>. Il s'agissait de « *réaffirmer la valeur de la sanction tout en poursuivant et en développant les actions de prévention et de réinsertion* »<sup>10</sup>, et ainsi de conjuguer l'éducation et la sanction. Dans ce cadre, la création des CEF et des EPM visait à renforcer le dispositif de traitement des mineurs délinquants et violents, en offrant aux juges de nouveaux outils.

#### **1.1.1 Le centre éducatif fermé : un établissement de placement devant offrir une prise en charge renforcée**

La création des CEF a été conçue comme la réponse au constat d'une insuffisance dans la prise en charge éducative des mineurs en établissements de placement, notamment dans les centres éducatifs renforcés (CER). Il a été avancé que l'institution judiciaire ne disposait pas de moyen de contrainte, en dehors de l'incarcération, lorsque les mineurs ne respectaient pas les conditions de placement et qu'ils faisaient échec aux mesures éducatives entreprises, ce qui tendait à renforcer leur sentiment d'impunité.

L'objectif poursuivi par la création des CEF était d'offrir aux juridictions une possibilité de réponse graduée et progressive à l'égard de ces mineurs et une alternative à leur incarcération. Ainsi, ces centres doivent offrir aux jeunes un suivi éducatif et pédagogique

---

<sup>9</sup> Rapport de la commission d'enquête sur la délinquance du Sénat, *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect*, remis le 26 juin 2002.

<sup>10</sup> Cf. rapport annexé à la loi.

renforcé et adapté à leur personnalité ; mais le non-respect par les mineurs des obligations qui leur sont imposées peut entraîner leur incarcération.

Comme pour les autres établissements de la PJJ, le placement d'un mineur délinquant dans un CEF est prononcé par un juge. Celui-ci s'appuie sur le service éducatif auprès du tribunal (SEAT), service de la PJJ qui propose des alternatives à l'incarcération en cherchant les places disponibles dans les établissements de placement dont le projet éducatif correspond au profil du mineur.

Le caractère « fermé » du CEF est juridique et non matériel, même si des dispositifs de sécurité sont prévus afin de prévenir le risque de fugue : le Conseil constitutionnel a estimé ainsi dans sa décision du 29 août 2002 que « *la dénomination de « centres fermés » traduit seulement le fait que la violation des obligations auxquelles est astreint le mineur, et notamment sa sortie non autorisée du centre, est susceptible de conduire à son incarcération par révocation du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve* »<sup>11</sup>. Ainsi les fugues, relativement courantes, constituent en principe un manquement aux obligations du placement qui peut entraîner l'incarcération du mineur (placement en détention provisoire ou mise à exécution de la peine d'enfermement). Dans la pratique toutefois, une seule fugue de courte durée se conclut rarement par la révocation du contrôle judiciaire. L'article L. 334-3 du CJPM<sup>12</sup> prévoit désormais, pour les mineurs de moins de seize ans encourant une peine correctionnelle, la révocation du contrôle judiciaire ne peut intervenir « *qu'en cas de violation répétée ou d'une particulière gravité de cette obligation ou si cette dernière s'accompagne de la violation d'une autre obligation du contrôle judiciaire, et lorsque le rappel ou l'aggravation de ces obligations n'est pas suffisant (...)* ». Par ailleurs, le placement dans un autre établissement de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) peut également être prévu dans le cadre d'un contrôle judiciaire et révoqué en cas de non-respect des obligations de placement.

À l'origine, les CEF ont été conçus pour accueillir essentiellement des mineurs récidivistes ou multirécidivants âgés de 13 à 18 ans. Mais les lois du 5 mars 2007 et du 10 août 2011 ont élargi les catégories d'infractions permettant de placer en CEF, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, des mineurs n'ayant pas d'antécédents. Par ailleurs, les mineurs âgés de 16 et 17 ans sont majoritaires : ils représentaient au 15 juin 2021 respectivement 32 % et 36 % des mineurs placés en CEF<sup>13</sup>.

Les cas dans lesquels les mineurs peuvent être placés en centre éducatif fermé ont été restreints, initialement, aux hypothèses du contrôle judiciaire ou du sursis avec mise à l'épreuve,

---

<sup>11</sup> Conseil constitutionnel, n° 2002-461 DC, Loi d'orientation et de programmation de la justice, 29 août 2002.

<sup>12</sup> Article créé par l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019, prise sur le fondement de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice spécifique aux mineurs.

<sup>13</sup> Étude sur le profil des mineurs placés en CEF au 15 juin 2021, DPJJ.

remplacé par le sursis probatoire. Les situations permettant un placement en CEF ont été élargies ensuite au placement extérieur<sup>14</sup> et à la libération conditionnelle<sup>15</sup>.

Les CEF se distinguent des autres établissements de placement de la PJJ, et notamment des centres éducatifs renforcés (CER), publics ou associatifs, qui ont été créés par une note de du 8 mars 1996 du ministère de la justice avec l'objectif spécifique de créer une rupture temporaire avec l'environnement et le mode de vie habituels du mineur. Les CEF se distinguent également d'autres structures d'hébergement collectif de la PJJ ou du secteur associatif habilité, qui accueillent également 10 à 12 mineurs sous mandat judiciaire, mais qui disposent de moins de moyens et n'appliquent pas le même régime de sortie.

En CEF, les sorties sont restreintes. Elles ne peuvent pas intervenir pendant les deux premiers mois de placement, et doivent toujours être justifiées. Pour ces raisons, la scolarisation en CEF est organisée à l'intérieur même du centre. Dans une unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) de la PJJ comme celle d'Arcueil, au contraire, les mineurs sortent le matin pour se rendre dans des établissements scolaires ou des centres de formation. Un seul éducateur suffit alors à assurer une présence au centre, alors qu'ils sont toujours au moins deux en CEF.

De manière plus générale, les CEF sont pensés comme plus « contenant » que les autres dispositifs de placement. Ils sont soumis, contrairement à ces derniers et comme les EPM, au contrôle du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Le placement, sur six mois, est censé comporter trois phases, débutant par une phase d'accueil et s'achevant par une phase de préparation du projet de sortie.

### **Des professionnels tournés vers la prise en charge des mineurs dans le secteur public comme dans le secteur associatif habilité**

Les CEF sont des établissements appartenant soit au secteur public (PJJ), soit au secteur associatif habilité (SAH). L'arrêté du 31 mars 2015 relatif aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des CEF du secteur public, dont les conditions d'application ont été précisées par une circulaire du 10 mars 2016, prévoit dans ses annexes les fonctions des différentes catégories de personnels. Ce texte n'a pas d'équivalent pour le SAH.

Dans le secteur public, chaque CEF est encadré par un directeur assisté de deux chefs d'unité éducative. L'un d'entre eux peut être directeur adjoint. Un adjoint administratif est chargé de l'ensemble du suivi des dossiers ; il est le contributeur essentiel du logiciel Parcours (cf. *infra*).

16 personnels éducatifs prennent en charge à tour de rôle les jeunes, pour les faire participer à des activités adaptées à leur projet de sortie, élaboré à l'issue des premiers mois du placement.

La gestion des nuits s'effectue de façon différente selon les secteurs. Dans les deux cas, deux adultes s'assurent du calme des lieux. Toutefois, dans le secteur public, l'organisation des

---

<sup>14</sup> Le placement à l'extérieur est un aménagement de peine sous écrou, comme la semi-liberté et le placement sous surveillance électronique, qui permet à une personne condamnée de bénéficier d'un régime particulier de détention l'autorisant à quitter l'établissement pénitentiaire afin d'exercer une activité professionnelle, de suivre un enseignement ou une formation professionnelle, de rechercher un emploi, de participer de manière essentielle à sa vie de famille, de subir un traitement médical ou de s'investir dans tout autre projet d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

<sup>15</sup> Respectivement par les lois n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité et n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

emplois du temps des éducateurs doit tenir compte de cette contrainte, alors que les CEF du SAH peuvent disposer de deux ou trois veilleurs de nuit qui n'exercent que cette fonction.

Un psychologue est également présent pour recueillir la parole des mineurs. La direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) dispose d'un cadre d'emploi spécifique pour les psychologues qui interviennent dans ses structures.

Un maître de maison et un adjoint technique sont responsables du fonctionnement du centre et de son entretien, ainsi que des menues réparations. Deux cuisiniers s'occupent des repas. Certains CEF<sup>16</sup> ont ouvert la possibilité d'avoir recours à un éducateur technique pour faire participer les jeunes à la préparation des repas.

Enfin un infirmier est présent à mi-temps. Il intervient pour l'ouverture des droits, les prises de rendez-vous, la distribution des médicaments. La présence d'un médecin est prévue le plus souvent sur une base conventionnelle (cf. *infra*).

Le nombre d'ETP affectés par CEF est donc de 26,5 ETP maximum pour un nombre théorique de 12 mineurs placés, soit un ratio théorique de 2,2 adultes par mineur accueilli.

En 2021, 4 300 mineurs délinquants ont fait l'objet d'une mesure de placement<sup>17</sup>, dont environ un quart en CEF. Le nombre de mineurs placés en CEF a progressé depuis leur création, en lien avec l'augmentation du nombre de CEF. Depuis 2014 et la stabilisation du nombre de CEF ouverts, le nombre de jeunes faisant l'objet d'une mesure de placement en CEF est compris entre 1 100 et 1 200 par an. 54 CEF étaient ouverts début 2023 (dont trois ont ouverts en 2022). Une carte des CEF existants et prévus dans le cadre du programme de création de nouveaux CEF est présenté en Annexe n° 4.

---

<sup>16</sup> Tel est le cas du CEF de Sainte-Menehould, qui appartient au SAH.

<sup>17</sup> Références statistiques justice 2022, Les mineurs auteurs d'infraction pénale.

**Tableau n° 1 : Nombre de CEF au 31 décembre et de mineurs ayant fait l'objet d'une mesure de placement en CEF dans l'année**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>CEF</i>	9	11	16	31	36	38	40	43	44	47
<i>Mineurs</i>	n.d.	n.d.	261	341	561	686	814	932	1 025	1 070
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>CEF</i>	51	51	51	51	52	51	51	51	51	54
<i>Mineurs</i>	1 099	1 160	1 196	1 192	1 149	1 175	1 146	1 093	1 139	1 160

*Source : DPJJ. Note : la diminution du nombre de CEF entre 2017 et 2018 résulte de la fermeture définitive de l'un d'entre eux. Par ailleurs, 14 CEF ont fait l'objet de suspensions temporaires (non retracées dans le tableau).*

### **1.1.2 L'établissement pénitentiaire pour mineurs : la détention organisée autour de la prise en charge éducative.**

La création des EPM avait pour objectif de faire face à un nombre de places en détention qui était alors insuffisant et d'améliorer les conditions d'incarcération des mineurs. Ces établissements nouveaux devaient se caractériser par un fort contenu éducatif et de préparation à la réinsertion. M. Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, indiquait ainsi lors de l'inauguration du premier EPM : « *L'EPM, c'est avant tout une prison qui s'organise autour d'une salle de classe* »<sup>18</sup>. L'idée figurait dans le rapport de la commission d'enquête sénatoriale de juin 2002 : « *Des établissements spécialisés pour les mineurs devraient être créés, conçus spécifiquement pour permettre une prise en charge intensive en vue de la réinsertion de ces mineurs. Ces établissements devraient permettre une véritable scolarisation et l'organisation d'activités multiples. Les mineurs accueillis ne devraient plus pouvoir passer des journées entières à regarder la télévision en cellule comme cela arrive encore dans les quartiers pour mineurs. Ils devraient au contraire être occupés et encadrés tout au long de la journée* ».<sup>19</sup>

Les EPM avaient également pour finalité de permettre une stricte séparation avec les majeurs, satisfaisant ainsi aux stipulations de la convention internationale relative aux droits de l'enfant<sup>20</sup>, qui sont imparfaitement respectées en QM (cf. *infra*).

<sup>18</sup> Inauguration du 1<sup>er</sup> établissement pour mineurs à Lyon, discours de Pascal Clément, garde des sceaux, ministre de la justice, <http://www.presse.justice.gouv.fr/>

<sup>19</sup> Rapport de la commission d'enquête sur la délinquance du Sénat, *Délinquance des mineurs : la République en quête de respect*, remis le 26 juin 2002.

<sup>20</sup> Convention relative aux droits de l'enfant, signée à New York le 26 janvier 1990. L'article 37 stipule « *En particulier, tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire dans l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Cette séparation est également conforme aux règles pénitentiaires européennes du Conseil de l'Europe, qui stipulent : règle 11.1 « *Les mineurs de dix-huit ans ne devraient pas être détenus dans des prisons pour adultes, mais dans des établissements spécialement conçus à cet effet* », tempérée par la règle 11.2 « *Si des mineurs sont néanmoins exceptionnellement détenus dans ces prisons, leur situation et leurs besoins doivent être régis par des règles spéciales.* »

Néanmoins, aucun document ne matérialise les différences de prise en charge des mineurs détenus selon qu'ils sont incarcérés en QM ou en EPM. La circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs s'applique indifféremment aux deux structures. Elle rappelle le principe de l'intervention continue des services de la PJJ auprès des mineurs incarcérés, consacré par la loi « Perben 1 », ainsi que l'intervention d'une équipe pluridisciplinaire pour articuler les différentes administrations intervenant auprès des mineurs. Elle affirme également le principe selon lequel l'enseignement et la formation représentent la part la plus importante de l'emploi du temps des jeunes détenus.

En pratique, toutefois, les conditions de détention des mineurs en QM et en EPM sont fort différentes, au regard notamment des moyens qui leur sont consacrés (cf. *infra*). Les EPM sont des établissements de taille modeste, conçus pour accueillir au maximum une soixantaine de détenus. Ils sont organisés en « unités de vie » regroupant une dizaine de ces mineurs, dans lesquelles intervient le « binôme » éducateur-surveillant.

L'objectif, tel que fixé par le rapport annexé à la loi « Perben 1 », était « à terme (...) de favoriser au maximum la suppression des quartiers de mineurs au profit de ces nouveaux établissements spécialisés ». Six des sept EPM qui avaient été initialement prévus ont été construits et ont ouvert en 2007 et 2008, à Lavaur (Tarn), Marseille (Bouches-du-Rhône), Orvault (Loire-Atlantique), Porcheville (Yvelines), Quiévrechain (Nord) et Meyzieu-Rhône (Rhône). L'EPM de Meaux-Chauconin a été construit mais n'a pas ouvert aux mineurs. Il a été transformé en « quartier nouveau concept » (cf. en Annexe n° 3, la carte des EPM). 351 places ont ainsi été créées au total, sur un objectif fixé par la loi de 400.

Si certains QM ont été fermés parallèlement à l'ouverture des EPM, d'autres perdurent (cf. *infra*) : 45 quartiers pour mineurs sont implantés en centre pénitentiaire, maison d'arrêt ou centre de semi-liberté<sup>21</sup>. Leur taille est très variable : elle va de quelques places à 94 places pour le centre de jeunes détenus de Fleury-Merogis. En outre, dans le cadre du programme de création de 15 000 places de prison supplémentaires engagé par le ministère de la justice sur une période de 10 ans, il est prévu la création de 145 places nouvelles de QM sur sept sites, accueillant déjà des mineurs ou non, afin notamment de densifier le maillage territorial. S'il n'est pas prévu la construction d'un nouvel EPM, l'administration pénitentiaire et la PJJ prévoient de nouveau de consacrer les locaux construits à Meaux-Chauconin aux mineurs en 2025, en leur affectant des moyens identiques à ceux consacrés aux EPM, parallèlement à une réduction des places mineurs à Fleury-Mérogis.

**Les établissements pénitentiaires pour mineurs :  
de petites structures dans lesquelles interviennent quatre administrations**

Les établissements pénitentiaires pour mineurs sont destinés à accueillir au maximum une soixantaine de détenus. Comme le rappelait un rapport parlementaire en 2011<sup>22</sup>, leur originalité réside dans quatre caractéristiques :

<sup>21</sup> Arrêté du 27 mai 2021 fixant la liste des établissements pénitentiaires spécialisés pour mineurs, des quartiers pour mineurs au sein des établissements pénitentiaires et des unités affectées à la prise en charge des mineurs (annexe n° 1 du code de la justice pénale des mineurs), tel que modifié par l'arrêté du 4 novembre 2021.

<sup>22</sup> Rapport d'information n° 759 de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *L'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs* », présenté par MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, sénateurs, juillet 2011.

- la séparation complète d'avec les majeurs ;
- la réduction de l'effectif détenu au sein d'une même structure ;
- le développement des temps d'activité ;
- l'intervention conjointe des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse sous la forme de binômes éducateur-surveillant.

Les EPM ont été construits selon deux modèles architecturaux distincts : le modèle dit « Dumez » ou chartreuse qui comporte des unités en épi et le modèle dit « Grosse » ou de l'agora, organisé autour d'un espace interne sur lequel donnent toutes les structures de détention et les bâtiments administratifs.

### Modèle Dumez et modèle Grosse



*Dumez/Pierre Verpas et Associés • Élévations, coupes et plan masse.*



*Léon Grosse/Adrien Faisilber et Associés • Élévations, coupes et plan masse.*

Source : Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ)

Les cellules sont regroupées par unités de vie d'une dizaine de places maximum (sept unités de vie dont une pour les nouveaux arrivants). Ces unités comportent également des espaces collectifs, notamment une salle de détente et une salle à manger. C'est au sein de ces unités de vie qu'intervient prioritairement le « binôme » surveillant-éducateur.

Le secteur scolaire est composé de quelques salles de classe et de pause ainsi que d'ateliers ou plateaux techniques (par exemple à l'EPM de Marseille, un espace permettant une découverte professionnelle du secteur de la vente). Les activités socio-éducatives se déploient au sein d'un pôle comportant des salles d'activité et une bibliothèque. L'EPM est également équipé d'un gymnase et d'un stade.

Le service médical est constitué d'une unité sanitaire en milieu pénitentiaire qui dispose de locaux dédiés pouvant comporter des équipements permettant de réaliser des consultations spécialisées (par exemple dentaires).

Enfin les services administratifs, notamment de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, sont regroupés.

L'emploi du temps des détenus, organisé autour des temps de formation, comporte également des activités socio-éducatives organisées par la PJJ, des échanges avec l'éducateur référent ou encore des activités sportives.

Les EPM sont placés sous le principe de la pluridisciplinarité, qui s'incarne non seulement dans l'intervention du binôme surveillant-éducateur, qui en constitue le cœur, et dans le lien entre



le chef d'établissement, directeur des services pénitentiaires et le chef du service éducatif de la PJJ, mais également dans les relations avec l'éducation nationale et le personnel de santé.

Contrairement aux EPM qui sont des établissements distincts, les quartiers pour mineurs (QM) sont installés au sein des autres établissements pénitentiaires (maisons d'arrêts, centres de détention, centres de semi-liberté). Si les cellules sont séparées de celles des adultes, certains équipements sont communs (par exemple salle de sport, unité sanitaire). Parmi ces quartiers pour mineurs, le centre de jeunes détenus de Fleury-Mérogis présente une spécificité au regard de sa capacité (94 places), qui l'apparente à un EPM, sans toutefois qu'il bénéficie des moyens équivalents. Enfin, contrairement aux autres QM, il est doté d'un service éducatif de la PJJ à part entière.

Le choix du lieu et de la structure d'incarcération (EPM ou QM) relève du juge. Pour les prévenus, qui représentent la large majorité des mineurs détenus, il doit également donner son accord préalablement à un transfèrement dans un centre de détention autre que celui où le mineur a été initialement incarcéré. En ce qui concerne les mineurs condamnés, l'administration pénitentiaire peut, en revanche, décider d'un transfèrement sans l'intervention d'un magistrat. Dans les deux cas, le projet doit recueillir l'accord de la PJJ.

Le 1<sup>er</sup> décembre 2022, les EPM accueillaient 221 mineurs détenus, sur un total de 659<sup>23</sup>, soit 33 % des mineurs détenus, les autres étant quasi-exclusivement détenus en quartiers pour mineurs<sup>24</sup>. Leur taux d'occupation était de 64 %. Contrairement aux établissements pour majeurs, les établissements pour mineurs ne sont donc pas en situation de saturation.

Si tous peuvent en théorie accueillir des jeunes filles, seuls les EPM de Lavaur et de Quiévrechain en accueillaient quelques-unes mi-juillet 2022 (5 sur les 24 filles mineures incarcérées au total). La plupart des jeunes filles, en réalité, sont orientées vers les QM.

Cette répartition entre quartiers pour mineurs et établissements pour mineurs s'inscrit dans le contexte d'une baisse du nombre de mineurs détenus sur la période récente, qui a atteint un niveau particulièrement bas au regard de la dernière décennie. Après avoir atteint 895 au 1<sup>er</sup> mars 2020, l'épidémie de covid-19 a ainsi stoppé une tendance à la hausse du nombre des mineurs détenus, qui a repris ensuite, avant de diminuer de nouveau, après l'entrée en vigueur du CJPM à l'automne 2021.

---

<sup>23</sup> Les EPM et QM comptent au total 1 147 places mineurs.

<sup>24</sup> Dans de rares cas, les mineurs sont détenus en établissement de détention pour majeurs – maison d'arrêt ou centre pénitentiaire.

**Tableau n° 2 : Mineurs détenus au 1<sup>er</sup> janvier**

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Total	712	724	731	704	708	758	772	769	825	752	616	614
dont EPM	n.d.	n.d.	257	252	249	271	238	248	293	261	244	Nc
dont QM	n.d.	n.d.	474	452	459	487	531	521	511	470	369	Nc
Part des EPM	-	-	35 %	36 %	35 %	36 %	31 %	32 %	36 %	35 %	40 %	Nc

*Source : statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, ministère de la justice. L'écart entre le total des mineurs détenus en EPM et en QM et l'effectif total s'explique par les quelques mineurs détenus en quartier majeur. À l'inverse, quelques détenus ayant atteint leur majorité en détention restent détenus en EPM ou QM, dans la limite de six mois après leurs 18 ans, et ne sont pas comptabilisés.*

### 1.1.3 L'impact du nouveau code de la justice pénale des mineurs (CJPM)

L'entrée en vigueur, en septembre 2021, des dispositions nouvelles du CJPM, issu de l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs (CJPM), n'est pas sans effet sur les EPM et les CEF. Elle s'est traduite par une diminution du nombre de mineurs en détention provisoire, majoritaires parmi les mineurs incarcérés, et de la durée de celle-ci.

Cette ordonnance a, d'une part, codifié les dispositions relatives à la justice pénale des mineurs qui figuraient jusque-là essentiellement dans l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante (modifiée à plusieurs reprises), et, d'autre part, modifié ces dispositions dans l'objectif de rendre cette justice plus lisible et efficace, sans remettre en cause les principes généraux que sont la primauté de l'éducatif sur le répressif, la spécialisation de la procédure et des acteurs et l'atténuation de la responsabilité en fonction de l'âge<sup>25</sup>.

Ainsi, le CJPM prévoit un nouveau rythme pour la procédure pénale en instaurant une période de césure entre deux audiences distinctes (procédure applicable hors procédure d'instruction). La première audience, qui doit intervenir dans un délai de trois mois après l'acte de poursuite, porte sur l'établissement de la culpabilité. En cas de culpabilité, elle ouvre une période de « mise à l'épreuve éducative » pouvant comporter un ou plusieurs modules d'insertion, de réparation, de santé ou de placement, qui constituent un accompagnement individualisé visant la protection du mineur, son assistance, son éducation, son insertion et son accès aux soins. La seconde audience intervient dans un délai de six à neuf mois après la première et a pour objet de fixer la peine appliquée au mineur.

Le CJPM limite par ailleurs la détention provisoire. Elle ne reste possible que pour les faits les plus graves qui, par exception à la procédure de césure présentée ci-dessus, donnent

<sup>25</sup> Cf. notamment communiqué de presse du conseil des ministres du 11 septembre 2019.

lieu à une audience unique, celle-ci devant intervenir dans un délai d'un mois après l'acte de poursuite. Les conditions de révocation du contrôle judiciaire sont également durcies.

Entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2021, ces dispositions nouvelles ont plusieurs effets apparents sur les dispositifs étudiés par la Cour.

D'une part, elles conduisent à réduire le nombre total de mineurs détenus et, parmi eux, le nombre de mineurs placés en détention provisoire. Les prévenus, qui représentaient 75 % des mineurs détenus au 1<sup>er</sup> octobre 2021, n'en constituent plus que 65 % au 1<sup>er</sup> décembre 2022. Parallèlement, la durée de la détention provisoire décroît. Cette durée raccourcie conduit à s'interroger sur les modalités de la prise en charge en EPM, qui reposait jusqu'à présent sur un projet éducatif s'inscrivant dans un temps relativement long.

D'autre part, les dispositions nouvelles du CJPM ont un effet sur la durée du placement en CEF : ce placement intervient notamment dans le cadre d'un contrôle judiciaire prononcé avant l'audience de culpabilité, soit pour une durée initiale de trois mois, pouvant être prolongée pendant la phase de mise à l'épreuve éducative, soit pour une durée d'un mois avant l'audience unique. Là aussi, cette durée plus courte constitue une évolution car les CEF ont été conçus à l'origine pour accueillir les jeunes pendant six mois.

## **1.2 Les centres éducatifs fermés : un coût global important, des écarts significatifs entre publics et associatifs**

Les CEF relèvent soit du secteur public soit du secteur associatif habilité (SAH). Les modalités d'allocation des moyens sont différentes selon que les CEF sont publics ou associatifs. Cette distinction complique l'appréciation du coût budgétaire de cette politique publique car les modalités de suivi diffèrent entre les deux secteurs.

Pour les CEF publics, le coût par jour est délicat à approcher sur la totalité de la période sous revue. Ses modalités de calcul ont en effet changé à trois reprises entre 2012 et 2021 dans les rapports annuels de performances (RAP) du programme 182 :

- de 2012 à 2019, le calcul s'effectuait sur la base d'une moyenne des prix des CEF du secteur public et de ceux SAH ;
- en 2020, le coût à la journée pour les CEF publics était présenté en divisant le coût budgétaire total (titre 2 et hors titre 2, à l'exclusion des dépenses d'investissement immobilier) par le nombre total de journées sur une année. Il s'agit donc d'un coût par place ;
- à partir de 2021 le coût de journée intègre des éléments de la comptabilité analytique mise en œuvre par la DPJJ.

### **1.2.1 Une connaissance lacunaire du coût des CEF publics**

Le coût budgétaire des CEF du secteur public pour 2022, tel qu'il figure dans le projet annuel de performances (PAP) 2023 du programme 182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*, s'élève à 28,4 M€. Il est aussi nécessaire de prendre en compte les coûts des professeurs de

l'éducation nationale affectés en CEF, représentant, pour l'année 2022-2023, 51 ETP, auquel doit être ajouté un volume de 1 076 heures supplémentaires effectives (HSE). Le coût total de l'enseignement (ETP et HSE) peut être estimé, sur la base de coûts moyens, à 2,5 M€.

La DPJJ a fourni des coûts journaliers des CEF du secteur public sur la période 2012 à 2019, « recalculés sur la base des RAP », à la fois théoriques (rapportant le coût total au nombre de places dans les CEF, soit le coût à la place) et réalisés (rapportant le coût total aux nombres de journées où ces places ont effectivement été occupés). Ils progressent l'un et l'autre d'environ 20 % sur la période, avec des variations importantes. L'écart entre coût théorique et coût réalisé s'explique par les places non occupées.

Les données 2020 et 2021, figurant dans les RAP, sont établies selon une méthode différente à partir de la comptabilité analytique en cours de constitution, mais elles ne concernent que les coûts théorique (à la place) et non les coûts réels (à la place occupée). Elles introduisent une rupture dans la série présentée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 3 : Coût de journée des CEF du secteur public**

<i>En €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Coût de journée théorique</i>	391	489	607	610	582	619	590	476	357	459
<i>Coût de journée réalisée</i>	600	738	1 034	901	851	880	861	705	<i>nc</i>	<i>nc</i>

Source : DPJJ.

Note : Pour 2012 à 2019, les données ont été reconstituées par la DPJJ (les RAP ne donnaient pas d'information). Pour 2020 et 2021, les données sont issues des RAP (mais avec un changement de méthode).

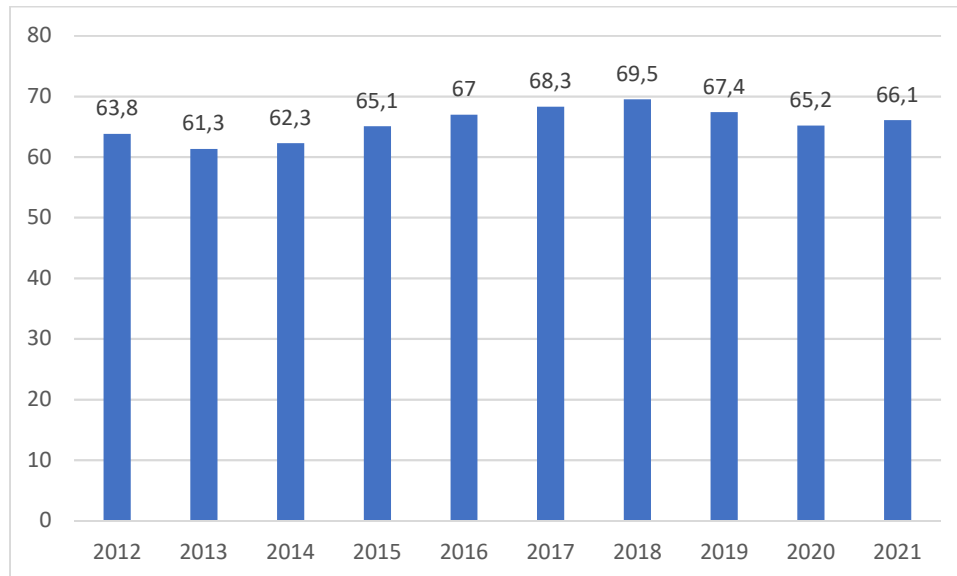
Les charges de personnel constituent la majeure partie des coûts des CEF publics : elles s'élèvent, selon la PJJ, sur la base d'une exploitation de son fichier de paye, à 24,5 M€ en 2021 (hors professeurs de l'éducation nationale), en hausse de 13,4 % sur la période 2017-2021 alors que le volume en équivalents plein temps travaillé (ETPT) progressait sur la même période de 0,9 %. Le rapport annuel de performances (RAP) fait état d'un coût différent, avec un montant de crédits de titre 2 exécutés de 29,9 M€ en 2021 et de 31,9 M€ en 2022. Il est nécessaire que la différence importante entre les données fournies par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse et celles issues des RAP fasse l'objet d'une analyse approfondie pour produire des données robustes sur les dépenses de titre 2.

### 1.2.2 Une connaissance plus précise des coûts des CEF associatifs

Le secteur associatif habilité est financé par les crédits du titre 6 du programme 182 - *Protection judiciaire de la jeunesse*. Le montant exécuté a évolué, entre 2012 et 2022, de

63,8 M€ à 72,5 M€<sup>26</sup>, avec un pic de financement en 2018 à 69,5 M€ et un étiage en 2013 à 61,3 M€, comme le montre le graphique n° 1.

**Graphique n° 1 : Crédits des CEF du SAH exécutés en M€**



Source : RAP du programme 182

Contrairement au secteur public, ces dépenses comprennent les dépenses immobilières et des dotations aux amortissements.

Les dépenses de personnels des CEF du SAH sont prises en charge par les 23 employeurs qui gèrent les 36 CEF associatifs existant en 2022. Une convention collective du 15 mars 1966 fixe les règles du droit du travail applicables dans le très large ensemble du travail social dont les professionnels des CEF associatifs font partie.

L'allocation des financements aux CEF du secteur associatif habilité intervient à l'issue d'un exercice annuel de tarification encadré par un décret du 26 décembre 2011<sup>27</sup>, qui a été pris huit ans après la mise en place de la tarification dans le champ social<sup>28</sup> et n'est entré en vigueur que pour l'exercice 2013. Les précisions sur les contrats d'objectifs et de moyens sont apportées en Annexe n° 5. Selon ce décret, la mise en œuvre de la tarification doit permettre « *d'introduire une articulation spécifique entre le financement des charges de fonctionnement de l'établissement et le niveau de l'activité prise en charge* ».

Les crédits sont mis à disposition des établissements du SAH par les préfets, sur la base du travail préparatoire des directions interrégionales de la PJJ. Ils financent trois natures de

<sup>26</sup> Mais le coût budgétaire prévisionnel figurant dans le PAP 2022, calculé sur la base de l'ouverture ou de la réouverture de 48 places supplémentaires, était évalué à 80,7 M€ pour le SAH.

<sup>27</sup> Décret n° 2011-1967 du 26 décembre 2011 relatif à la tarification des établissements et services accueillant des mineurs ou des majeurs de moins de vingt et un ans, confiés par l'autorité judiciaire.

<sup>28</sup> Décret n° 2003-1010 du 22 octobre 2003 relatif à la gestion budgétaire comptable et financière, et aux modalités de financement et de tarification des établissements et services sociaux, médico-sociaux.

dépenses, inscrites dans la nomenclature budgétaire des CEF associatifs : l'exploitation courante (groupe 1), les dépenses de personnel (groupe 2) et les dépenses afférentes aux frais de structure (groupe 3). Chacune représentait en 2019 respectivement 12 %, 68 % et 20 % des dépenses des CEF du SAH<sup>29</sup>.

Le coût journalier, tant théorique que réalisé, est stable sur la période 2012 à 2019, d'après les données fournies par la DPJJ. Les données fournies par les RAP sur 2012-2020 présentent en revanche une augmentation de 12,4 %. La comparaison des années 2020 et 2021 avec les années antérieures n'est pas possible, en raison d'un changement de méthode. En tout état de cause, l'écart entre les données figurant dans les RAP et celles fournies par la DPJJ, qui est anormal, appelle, comme cela a été fait en ce qui concerne les seules dépenses de titre 2 des CEF publics, une fiabilisation, afin qu'une information incontestable soit fournie aux assemblées.

**Tableau n° 4 : Coût de journée des CEF du secteur associatif habilité**

<i>En €</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Coût de journée théorique</i>	466	434	421	436	461	454	476	457	nc	nc
<i>Coût de journée réalisée</i>	<b>583</b>	<b>542</b>	<b>526</b>	<b>545</b>	<b>577</b>	<b>568</b>	<b>596</b>	<b>571</b>	<b>646</b>	<b>643</b>

Source : DPJJ.

Note : Pour 2012 à 2019, les données ont été reconstituées par la DPJJ pour la Cour. Elles diffèrent de celles figurant dans les RAP. Pour 2020 et 2021, les données sont issues des RAP (mais avec un changement de méthode).

Enfin, le coût à la journée d'un CEF du SAH est très proche de celui d'un centre éducatif renforcé, et deux fois supérieur à celui des hébergements non spécialisés.

---

<sup>29</sup> PAP 2022 du programme 182, p 41.

**Tableau n° 5 : Coûts à la journée et coût budgétaire des principaux types d'hébergement du SAH et impact budgétaire, dépenses d'investissement incluses, en 2021**

	Coût total (en M€)	Coût de journée (en €)
<i>Centres éducatifs fermés</i>	66,2	643
<i>Centres éducatifs renforcés</i>	44,2	648
<i>Hébergement non spécialisé</i>	22	323

Source : RAP 2021, programme 182.

### 1.2.3 Des difficultés de comparaison entre le secteur public et le secteur associatif habilité

La comparaison des coûts de journée entre le secteur public et le SAH est malaisée. En effet, les coûts de journée calculés pour le secteur public ne prennent pas en compte les dépenses d'investissement, alors que les prix de journée disponibles pour le SAH les intègrent. Par ailleurs les charges sociales ne sont pas les mêmes, compte tenu du niveau de cotisation au CAS *Pensions* applicable aux fonctionnaires employés dans les CEF publics. Enfin, la comparaison du coût journalier théorique est compliquée par les évolutions, peu explicitées, de celui du secteur public de la PJJ liées au changement de sa méthodologie de calcul.

Sous ces réserves, importantes, le coût des CEF du secteur associatif habilité se situe nettement en-deçà de celui des CEF publics. Pour la dernière année où la comparaison est possible, en 2019, ils atteignaient respectivement 571 € et 705 €<sup>30</sup>. Au-delà des différences méthodologiques, l'écart pourrait s'expliquer par des différentiels de taux d'occupation entre les structures (cf. *infra*).

En outre le rattachement prévisionnel des charges, dans le cadre de l'exercice de comptabilité analytique, ne permet pas *a priori* de faire converger les données budgétaires avec ces éléments qui reflètent l'activité. Ainsi, pour 2022, on constate des différences significatives entre les chiffres du PAP 2022 (28,4 M€ de charges rattachées à l'exercice) et la répartition prévisionnelle tirée de la comptabilité analytique pour les CEF publics (35,1 M€). Un travail de fiabilisation et de recollement est donc indispensable. Et la démarche de comptabilité analytique entamée en 2021 pour le secteur public devrait impérativement intégrer une logique de comparaison entre les deux secteurs.

---

<sup>30</sup> Les données relatives aux années postérieures à 2019 n'ont pas été fournies à la Cour des comptes.

**Recommandation n° 1.** (DPJJ) : Fiabiliser les données relatives au coût de journée des CEF des secteurs public et associatif habilité.

### 1.3 Établissements pour mineurs : des coûts voisins de ceux centres éducatifs fermés

Les dépenses des EPM, dont la gestion relève de l'administration pénitentiaire, sont principalement supportées par le ministère de la justice (administration pénitentiaire et PJJ), qui leur consacre davantage de moyens qu'aux quartiers pour mineurs. À ces moyens s'ajoutent les dépenses engagées par les ministères de l'éducation nationale et de la santé.

#### 1.3.1 Des moyens du ministère de la justice plus importants pour les EPM que pour les QM

Le coût d'une journée de détention en EPM, tel que calculé par le ministère de la justice, additionnant les dépenses de l'administration pénitentiaire et celles de la protection judiciaire de la jeunesse, est significativement plus élevé que celui d'une journée de détention en QM : pour 2021, il s'élève à 601 € contre 144 € en QM, soit plus de quatre fois plus. Le coût total des EPM (59 M€) est deux fois plus important que celui des QM (31 M€) pour un nombre de journées de détention plus de deux fois moindre. Ces coûts n'incluent pas les investissements immobiliers.

**Tableau n° 6 : Coût d'une journée de détention en EPM et en QM (€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>EPM</b>	<b>459</b>	<b>488</b>	<b>487</b>	<b>526</b>	<b>532</b>	<b>521</b>	<b>536</b>	<b>532</b>	<b>594</b>	<b>601</b>
dont AP	329	347	347	378	375	362	381	381	430	437
dont PJJ	130	141	140	148	157	159	155	151	165	164
<b>QM</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>Nc</b>	<b>136</b>	<b>148</b>	<b>155</b>	<b>144</b>
dont AP	83	89	90	94	89	91	89	99	123	115
dont PJJ	nc	nc	nc	nc	nc	Nc	47	49	32	28

Source : DAP. Hors EPM de Porcheville pour 2013 et 2014.

Ramenés à la journée de détention, les moyens consacrés aux EPM sont plus importants que ceux consacrés aux QM tant en ce qui concerne l'administration pénitentiaire (près de trois fois plus) que la protection judiciaire de la jeunesse (près de cinq fois plus). Cet écart s'explique notamment par les dépenses de personnel et reflète des taux d'encadrement des mineurs plus élevés (cf. *infra*). Néanmoins, s'agissant des coûts de l'administration pénitentiaire, le coût moyen d'une journée de détention retenu pour les QM pourrait être sous-évalué : ne pouvant isoler ces coûts au sein des établissements en l'absence de comptabilité analytique, le coût



retenu est le coût moyen des établissements pénitentiaires pour l'ensemble des détenus (mineurs ou non), rapporté au nombre de mineurs incarcérés en QM.

Le coût total des EPM progresse de 35 % sur la période 2012-2021, soit une augmentation du coût par journée de détention de 31 %. Il est en hausse constante depuis 2015, y compris depuis 2019, alors qu'est enregistrée une baisse des journées de détention. Le coût total semble ainsi évoluer indépendamment de l'évolution du nombre de journées de détention. L'augmentation s'explique notamment par celle des dépenses de personnel, qui représentent environ 80 % des dépenses, en dépit d'effectifs restés constants. En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, la mise en œuvre du protocole d'accord sur les carrières et les rémunérations et diverses mesures de revalorisation ont poussé la masse salariale à la hausse.

**Tableau n° 7 : Coût des EPM pour l'administration pénitentiaire et la PJJ**

En M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Coût total</i>	43,9	nc	nc	48,2	50,2	52,8	54,2	56,2	57,4	59,1
<i>dont dépenses de personnel</i>	36,7	nc	nc	38,7	40,1	42,9	44,2	45,4	44,8	47,4

Source : Cour des comptes d'après DAP

Par établissement, les dépenses se situaient en 2021 entre 548 € et 645 € par journée de détention. Le coût total était compris entre 9 M€ et 10,4 M€. Les écarts s'expliquent notamment par une différence des dépenses prises en charge par la PJJ. En particulier, l'EPM de Porcheville présente en 2021 des dépenses PJJ significativement plus importantes que les autres établissements.

**Tableau n° 8 : Dépenses par EPM en 2021**

EPM	Coût total (M€)	Coût par journée de détention (€)
<i>Quiévreachain</i>	9,37	592
<i>Meyzieu</i>	10,26	635
<i>Marseille</i>	9,03	548
<i>Porcheville</i>	10,96	645
<i>Orvault</i>	9,01	596
<i>Lavaur</i>	10,45	589

Source : DAP

### 1.3.2 Des coûts de détention auxquels s'ajoutent les dépenses supportées par l'éducation nationale et la santé

L'administration pénitentiaire ne consolide pas l'ensemble des coûts de détention dans le coût de journée, mais uniquement ses coûts propres et ceux de la PJJ. Outre l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse, deux administrations contribuent pourtant au financement des EPM et des QM : les ministères chargés de l'éducation nationale et de la santé.

Le ministère de l'éducation nationale met à disposition les enseignants intervenant aussi bien en établissements pénitentiaires pour mineurs qu'en quartiers pour mineurs. Les moyens consacrés à l'enseignement en milieu pénitentiaire relèvent de la compétence des recteurs d'académie. Les nombres de mineurs par enseignant en EPM et en QM sont très proches : 5,26 contre 5,79<sup>31</sup>, si l'on rapporte les mineurs détenus au 1<sup>er</sup> septembre 2021 aux effectifs de la rentrée 2021-2022.

**Tableau n° 9 : Personnel de l'éducation nationale affecté en EPM et en QM**

	Enseignants (ETP)			Emplois de direction (ETP)	Heures supplémentaires effectives	Mineurs au 1 <sup>er</sup> septembre 2021	Mineurs par enseignant
	1 <sup>er</sup> degré	2 <sup>nd</sup> degré	Total				
<b>QM</b>	66,4	17,6	84,0	6,0*	15 471	486	5,79
<b>EPM</b>	19,0	29,5	48,5	6,9	5 966	255	5,26

Source : DGESCO.

Note : \* calculé au prorata du nombre d'enseignants suivis.

Les coûts de personnel n'étant pas connus par structure, ils ont été évalués à partir des coûts moyens des ETP et des heures supplémentaires effectives (HSE). Ainsi, le coût total des enseignants affectés en QM est estimé, si l'on considère que l'intégralité de leur activité s'exerce au profit des mineurs, à 6,9 M€, contre 4,6 M€ pour ceux affectés en EPM.

Les unités sanitaires en milieu pénitentiaire (USMP, ex-UCSA) assurent la prise en charge médicale des détenus. Le ministère de la santé finance ces unités sanitaires, et notamment le personnel soignant qui y intervient, dans le cadre de dotations « MIG » (mission d'intérêt général). Ces financements s'élevaient en moyenne à 324 000 € par EPM pour 2020, soit un total d'1,9 M€. Des écarts importants sont constatés, la dotation étant par exemple de 207 000 € pour l'EPM d'Orvault et de 452 000 € pour celui de Quiévrechain. Ces données ne

<sup>31</sup> Toutefois, pour les QM, l'effectif par enseignant est plus important dans la mesure où les enseignants intervenant en QM sont affectés à l'établissement pénitentiaire et exercent, pour la majorité d'entre eux, à la fois auprès du public mineur et du public majeur, contrairement aux enseignants en EPM qui par construction n'exercent qu'auprès des mineurs.

peuvent pas être comparées avec celles des QM. En effet, dans le cas des QM, les unités sanitaires sont rattachées à l'établissement pénitentiaire dans son ensemble.

Au total, les EPM représentent un coût pouvant être estimé à 66 M€ par an (64 M€ hors dépenses de santé), soit environ 740 € par jour et par détenu contre 35 M€ pour les QM, soit 260 € par jour et par détenu.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Les CEF et les EPM sont des dispositifs hybrides qui sont nés d'une même volonté de concilier le travail éducatif et la contrainte en vue de prendre en charge des mineurs délinquants récidivistes ou réitérants. Les CEF ont ainsi été conçus comme des structures plus « contenant » que les autres établissements de placement de la PJJ pour les mineurs délinquants. Ils s'en distinguent également par le caractère restreint des sorties, quoique le caractère « fermé » soit avant tout entendu comme une fermeture juridique, caractérisée par la possibilité d'une incarcération en cas de non-respect des conditions du placement. Les EPM sont des établissements pénitentiaires accueillant un nombre restreint de mineurs détenus, organisés autour de l'action éducative. Permettant l'intervention conjointe et renforcée de quatre administrations, ils assurent également, contrairement aux QM, une parfaite séparation d'avec les détenus majeurs.*

*Vingt ans après la loi « Perben 1 » qui les a instaurés, les critiques fortes et résistances que ces deux dispositifs avaient suscitées, notamment au sein de la PJJ, se sont atténuées.*

*Ces deux dispositifs se distinguent par les moyens importants qui leur sont consacrés, conduisant à un coût plus élevé que celui des autres dispositifs de placement, d'une part, et de la détention en quartier pour mineurs, d'autre part.*

*La comparaison du coût journalier entre les deux secteurs est compliquée par les défaillances de la comptabilité de la PJJ et des écarts qui restent inexplicables entre ses outils de suivi et les données qui figurent à l'appui des documents budgétaires. Sous cette réserve importante, et pour la dernière année où elle est possible, en 2019, la comparaison du coût d'une journée réalisée en CEF s'établissait à 705 € dans le secteur public contre 571 € dans le SAH<sup>32</sup>. L'écart important traduit notamment un traitement non homogène des dépenses immobilières et des différences sensibles dans les taux d'occupation.*

*La DPJJ n'a mis en place qu'à partir de 2021 un outil de comptabilité analytique permettant de rattacher les dépenses de son secteur public par types de structures. Cette démarche, qui va dans le bon sens, doit être poursuivie en vue de fiabiliser des données qui restent, à ce jour incertaines.*

*Les dépenses du ministère de la justice pour les EPM s'élèvent à 601 € par journée de détention. Complété des dépenses réalisées par les ministères de l'éducation nationale et de la santé, le coût par journée de détention peut être estimé à environ 740 €. Ce coût est d'un ordre de grandeur comparable à celui des CEF, et quatre fois supérieur au coût estimé d'une journée de détention en QM.*

---

<sup>32</sup> Les données relatives aux années postérieures à 2019 n'ont pas été fournies à la Cour des comptes.

## **2 DES DISPOSITIFS INSUFFISAMMENT EVALUES, MALGRE DES CONSTATS PREOCCUPANTS**

Les CEF et les EPM constituent des dispositifs innovants et ambitieux visant un public pour lequel les outils existants étaient jugés insuffisants. Afin de justifier le volume de moyens qui leur est consacré, notamment en termes de masse salariale, ils auraient mérité un effort d'évaluation de la part du ministère de la justice pour apprécier leur efficacité et leur efficience, que l'on devrait pouvoir approcher à partir des taux de récidive et de réitération, ainsi que du suivi des actions de formation et d'insertion.

### **Récidive et réitération**

La récidive correspond à deux notions.

Au sens strict, la récidive légale est définie comme l'occurrence de deux crimes ou délits commis dans un délai fixé par la loi. En matière délictuelle, le second délit doit être identique au premier, ou assimilé par la loi, et commis dans le délai de cinq ans à compter de l'expiration ou de la prescription de la précédente peine (art. 132-10 du code pénal). La récidive est inscrite au casier judiciaire et fait encourir le double des peines prévues.

La notion de réitération est plus large. Elle correspond à la situation suivante : une personne déjà condamnée définitivement pour un crime ou un délit commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale, car il ne s'agit pas de la même infraction mais d'une autre infraction.

Le diagnostic, dans ce domaine, est celui d'une faiblesse du ministère de la justice : le suivi statistique des mineurs délinquants est défaillant, ce qui entrave l'évaluation des CEF et des EPM, alors même que certains constats portant sur le fonctionnement de ces dispositifs sont préoccupants.

### **2.1 Une évaluation entravée par les défaillances du suivi statistique des mineurs délinquants**

Le dispositif actuel de suivi statistique des mineurs souffre d'insuffisances que le ministère de la justice a identifiées et qu'il entend corriger en mettant en place son nouveau logiciel, Parcours. Ce projet souffre pourtant de retards et son interfaçage avec les autres applicatifs reste une perspective lointaine. Des études plus systématiques doivent être conduites.

#### **2.1.1 Une tentative tardive d'unification du suivi informatique des mineurs pris en charge par la PJJ**

Jusqu'en août 2021, le suivi des mineurs placés s'effectuait à l'aide de deux logiciels, selon que le placement se faisait au sein d'une structure publique ou associative. Le logiciel « Gestion de l'activité et des mesures éducatives » (Game) équipait le secteur public et le logiciel « Images », le secteur associatif habilité. Ces deux outils anciens ne s'interfaçaient pas

et offraient des fonctionnalités réduites, ce qui constituait un facteur de complexité pour piloter les établissements et suivre les mineurs.

La DPJJ a entrepris récemment de développer une application informatique, le logiciel « Parcours », qui doit permettre d'une part d'unifier le suivi des mineurs pris en charge par la PJJ, notamment les mineurs placés et détenus, et d'autre part de disposer de données suffisantes pour assurer l'évaluation de la politique publique de la protection judiciaire de la jeunesse. Ce nouveau logiciel, en cours de déploiement, entre dans le cadre du plan de transformation numérique (PTN) du ministère de la justice<sup>33</sup>. Sa création a été confirmée par le comité stratégique de transformation numérique le 14 décembre 2020. L'entrée en vigueur du CJPM, initialement envisagée le 31 mars 2021, mais reportée au 30 septembre 2021, est intervenue au même moment que cette évolution technologique importante.

La DAP, pour ce qui concerne les mineurs incarcérés, enregistre les données relatives à leur passage en détention<sup>34</sup> sur l'application de « Gestion nationale des personnes écrouées pour le suivi individualisé et la sécurité » (Genésis). Les remontées statistiques du nombre de mineurs écroués se font de manière hebdomadaire, par direction interrégionale des services pénitentiaires. Genésis comporte pour les mineurs des zones de saisie qui peuvent être remplies par les agents de la PJJ présents en QM ou en EPM, le même mineur étant également pris en charge sur Parcours.

Parcours traite du temps du placement des mineurs, ainsi que de leur suivi en milieu ouvert. Le passage à la majorité constitue un élément de complexité complémentaire dans la mesure où la DPJJ ne prend en charge que des mineurs<sup>35</sup>, ce qui crée rupture dans le suivi des trajectoires. Genésis permet pour sa part la gestion de la période de détention.

### **2.1.2 La perspective lointaine d'un interfaçage des différents systèmes d'information du ministère de la justice**

Le déploiement de Parcours est une condition préalable à l'interfaçage des applications du ministère de la justice, qui lui-même conditionne le lancement d'une véritable politique d'évaluation.

Le déploiement de Parcours est prévu en trois étapes. La première (premier lot) est aujourd'hui mise en œuvre, mais partiellement seulement. Selon la DPJJ, un défaut d'appropriation par les usagers<sup>36</sup> expliquerait le retard qu'il enregistre. Par ailleurs, le compte-rendu du comité stratégique de la transformation numérique du ministère de la justice du 12

---

<sup>33</sup> Le projet a d'ailleurs été examiné par la Cour dans le cadre de ses travaux sur le plan de transformation numérique du ministère de la justice (« Améliorer le fonctionnement de la justice – point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la justice », communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2022).

<sup>34</sup> Notamment numéro d'écrou, événements intervenus en détention. L'application permet de gérer les conditions de détention et l'ensemble des étapes de la vie de la personne détenue en établissement pénitentiaire, de son écrou initial jusqu'à sa levée d'écrou ou sa libération.

<sup>35</sup> Et par exception des mineurs suivis au-delà de leur majorité et jusqu'à 21 ans.

<sup>36</sup> Le déploiement pendant la crise sanitaire et l'apprentissage par des séminaires à distance seraient à l'origine de cette montée en charge progressive. L'intégration dans Parcours des données recueillies sous Excel constitue également un facteur de complexité, dont la DPJJ prend la mesure.

octobre 2022 prévoit la suspension pour les six mois suivants des évolutions « métiers », la priorité de Parcours étant « *la mise en conformité à la nouvelle charte graphique des sites de l'État* ». L'infocentre de l'application, pour pouvoir requêter sur l'ensemble des données, reste également à construire. Le secrétariat général du ministère de la justice a ainsi prévu que l'infocentre bénéficierait d'une mutualisation des données des systèmes d'information du ministère, dans le cadre de la mise en place un entrepôt central des données destiné à mieux mesurer et évaluer les politiques publiques. Si ces perspectives sont utiles, elles ne s'inscrivent en revanche pas dans un calendrier précis.

Le déploiement du deuxième lot du logiciel devrait s'effectuer jusqu'à la fin de l'année 2023. Il permettra une dématérialisation complète des écrits et rapports des éducateurs qui jalonnent le parcours du mineur<sup>37</sup>. Les écrits seront ainsi plus rapidement mis à disposition des magistrats. Il est prévu que le parcours des mineurs durant le placement (renseignements relatifs au parcours scolaire et à la formation professionnelle ainsi que les données issues des éducateurs sur le comportement des mineurs) soient enregistrés sur Parcours à partir de 2024, ce qui permettra de mesurer la progression intervenue dans la période.

Le déploiement de Parcours dans les CEF du SAH demeure à organiser, tant sur le plan technique que sur le plan de la formation des agents. 3 000 salariés du SAH seront concernés par cette évolution. En l'état, les données relatives à l'activité du SAH doivent être ressaisies par les agents de la PJJ sur Parcours. Il est donc nécessaire de progresser à court terme sur cette question car, d'une part, elle mobilise des agents sur des tâches de ressaisie à faible valeur ajoutée, et, d'autre part, ne permet pas un traitement identique des mineurs, quelle que soit la structure de placement. L'horizon d'aboutissement de ce projet est, d'après la DPJJ, fin 2024. L'enjeu de ce volet du projet est d'autant plus important que le SAH est l'acteur majoritaire de la politique publique des CEF.

Enfin, un troisième et dernier lot est prévu, notamment pour permettre l'interfaçage de Parcours avec les différents logiciels du ministère, dont le système d'information de la chaîne pénale, Cassiopée, mis en place en 2009 pour créer et suivre le dossier pénal lié à chaque affaire. Cet interfaçage devrait également pouvoir se concrétiser avec Genésis, qui prévoit déjà une fonctionnalité de saisie d'information par les agents de la DPJJ, très peu utilisée dans la pratique<sup>38</sup>. L'interfaçage concernera également le logiciel d'application des peines, probation et insertion (Appi) et celui relatif aux travaux d'intérêt général (TIG 360°).

Le déploiement total de Parcours, présenté en mai 2022 lors d'un colloque du conseil national de la statistique, a été estimé à une durée totale de dix ans<sup>39</sup>. Compte tenu de l'enjeu

---

<sup>37</sup> Le milieu ouvert de la PJJ produit des rapports à la demande des magistrats (mesures judiciaires d'investigation éducative) de suivi des jeunes à l'issue de leur placement. Des éducateurs auprès du tribunal sont chargés de préparer une analyse lors du passage d'un jeune devant un juge. Les éducateurs des CEF et des EPM rédigent régulièrement des rapports à destination des juges, lors de chacune des trois phases du placement, sur les incidents constatés.

<sup>38</sup> La mission de l'IGJ de 2019 rappelait que tous les éducateurs n'avaient pas accès à Genésis : et comportait une recommandation n° 8, à l'attention de la DAP et de la DPJJ : « parachever l'accès à l'application Genésis pour l'ensemble des personnels éducatifs intervenant dans les lieux de détention pour mineurs (priorité 1) ».

<sup>39</sup> Colloque du 18 mai 2022, *Panels et cohortes statistiques, quels nouveaux outils pour éclairer le débat public ?*, intervention sur la refonte du système d'information de la DPJJ.

de l'évaluation, qui dépasse la question des mineurs, il est indispensable de demeurer attentif à l'objectif tout au long du projet, en s'adaptant aux évolutions rencontrées.

### 2.1.3 La nécessité d'une relance des études sur les mineurs délinquants

Compte tenu des difficultés de mise en cohérence des systèmes d'information du ministère de la justice, des réponses pragmatiques doivent être apportées, même si elles restent partielles, aux besoins d'études évaluatives permettant d'éclairer les politiques menées à l'égard des mineurs délinquants. Car la notion de « *désistance* »<sup>40</sup>, fréquemment mise en avant pour valoriser les trajectoires individuelles de sortie de la délinquance, demeure insuffisante. Une connaissance du parcours des mineurs passés en CEF ou par le milieu carcéral est nécessaire. Une telle approche évaluative doit permettre d'analyser l'efficacité des CEF, d'étudier le devenir des mineurs délinquants, d'étayer le discours volontariste sur le développement du nombre de CEF et de mesurer l'impact des moyens supplémentaires consacrés aux EPM.

Avec les outils Parcours, Génésis, Cassiopée et le fichier du casier judiciaire, le ministère de la justice dispose des données nécessaires à des mesures d'impact des dispositifs sur la récidive et la réitération, fondées notamment sur des études de cohortes. Mais faute d'interfaçage et d'identifiant commun, les seules études possibles reposent encore sur des appariements manuels<sup>41</sup>.

Un « panel » de mineurs suivis en justice a été mis en place en 2008 grâce au rapprochement de données relatives à l'activité pénale des parquets et à l'activité des tribunaux pour enfants. Cet indicateur, reporté dans les PAP entre 2008 et 2013<sup>42</sup>, présentait des imperfections liées au passage à la majorité des mineurs et à la taille limitée de l'échantillon. Il n'a pas pu continuer à être exploité lors de la mise en place du logiciel Cassiopée. Le ministère de la justice a affiché, dès le lancement de Cassiopée, en 2013, son intention de recréer ce panel des mineurs. Les dispositions de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 de réforme pour la justice autorisent ainsi le rapprochement entre le logiciel Winneurs (suivi des mineurs en assistance éducative) et Cassiopée pour suivre le parcours judiciaire des jeunes délinquants. Toutefois le panel est encore, à ce jour, en cours de mise en place. Il est indispensable de le faire aboutir, car les publications ponctuelles du ministère de la justice sur la récidive portent sur la population carcérale en général. Les mineurs, soit ne sont pas isolés de manière systématique dans les résultats produits<sup>43</sup>, soit ne sont pas pris en compte<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Processus par lequel l'auteur d'une infraction sort de la délinquance ou de la criminalité.

<sup>41</sup> La technique des appariements entre deux bases de données se trouve facilitée si des données communes existent entre deux bases : numéro NIR par exemple. En revanche, le rapprochement sur la base de « traits d'identité » doit être utilisé lorsqu'un rapprochement doit se construire sur des critères qui peuvent être moins opérants, le rapprochement des noms et prénoms pouvant par exemple être problématique du fait des majuscules. La sécurisation des données et leur anonymisation par le recours aux codes statistiques non signifiants (CSNS) devraient faciliter la systématisation des travaux d'appariement.

<sup>42</sup> Part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi : 86 % en 2012 et 80 % en 2013.

<sup>43</sup> À l'exception d'études ponctuelles telles que *Mesurer et comprendre la récidive des sortants de prison*, Infostat justice n° 183, juillet 2021.

<sup>44</sup> *Près de la moitié des sortants de prison en 2016 ont commis une nouvelle infraction dans les deux ans*, Infos rapides justice, juillet 2022.

D'une manière plus générale, le suivi statistique des mineurs souffre des carences bien identifiées au sein du ministère de la justice. Dans le cadre du plan d'action annoncé le 25 novembre 2022 il conviendra d'appréhender spécifiquement la question des mineurs délinquants.

Pour y parvenir, la DPJJ comme la DAP ne sont pas démunies et des actions sont menées pour renforcer leurs moyens d'analyse. Mais le sujet des mineurs délinquants est traité de façon trop fragmentaire. La responsabilité transversale du secrétariat général doit s'exercer avec plus de force et d'efficacité. La sous-direction de la statistique et des études (SDSE) doit jouer un rôle de facilitateur et prendre en compte les évolutions, notamment celles liées au déploiement de Parcours, pour retenir l'axe des mineurs délinquants comme un point d'attention plus systématique de ses productions.

En complément des études produites par le ministère, des travaux scientifiques apportent une contribution précieuse à l'éclairage des parcours de mineurs délinquants. Ils méritent d'être encouragés. Certains de ces travaux soulignent la difficulté d'accès aux données sur le placement d'un groupe de jeunes et leur devenir dans le temps<sup>45</sup>. Les chercheurs reconstituent dans ce cas le parcours des générations de mineurs délinquants sur la période 1975-2007, pour des faits commis entre 1994 et 2017. D'autres travaux montrent que « l'absence d'outils spécifiquement définis pour associer le travail éducatif, la fonction contenante et les modalités de contrôle par la tutelle (évaluation, certification, etc.) limite de fait le développement de compétences innovantes et stabilisées en CEF »<sup>46</sup>.

La mise en synergie des informations sur les mineurs délinquants doit constituer un point d'attention spécifique du ministère dans le cadre de l'amélioration en cours de l'organisation de la statistique ministérielle. Les données existent, elles doivent permettre de mieux guider l'action du ministère, en améliorant la connaissance des parcours des mineurs délinquants.

**Recommandation n° 2.** (secrétariat général du ministère de la justice, DAP, DPJJ)  
Rassembler le potentiel d'expertise et les données des différentes directions d'administration centrale pour produire des données de suivi et d'évaluation permettant de calculer les taux de récidive et de réitération des jeunes sortant de CEF et d'EPM et de les comparer aux autres dispositifs.

## 2.2 Centres éducatifs fermés : des fragilités persistantes

Depuis leur ouverture, les CEF ont rencontré des difficultés de fonctionnement soulignées par des rapports convergents du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

---

<sup>45</sup> *Carrières délinquantes et parcours de jeunes en institutions*, sous la direction de Hélène CHERONNET, UMR CNRS 8029, Université de Lille / ENPJJ. Mars 2022

<sup>46</sup> *Les centres éducatifs fermés, la part cachée du travail éducatif en milieu contraint*, Catherine LENZI et Philip MILBURN, Institut régional et européen des métiers de l'intervention sociale - Rhône-Alpes, Laboratoire Printemps, CNRS - Université de Versailles Saint-Quentin, janvier 2015.



(CGLPL), en 2017 notamment<sup>47</sup>, et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)<sup>48</sup>, saisie en 2018 par le garde des sceaux. D'importants phénomènes de violences étaient pointés, qui avaient conduit à des fermetures provisoires, voire définitives, de structures. Pendant la période 2014-2021, 14 suspensions provisoires d'activité de CEF ont dû être décidées, dont neuf en raison d'atteintes aux droits des usagers ou de dysfonctionnements structurels récurrents et un établissement, le CEF de Dreux, définitivement fermé.

Ces difficultés répétées traduisent des défaillances graves dans l'encadrement des mineurs. Elles perdurent, amplifiées par une insuffisante structuration des relations avec les partenaires institutionnels.

## 2.2.1 Un manque de main d'œuvre qualifiée

La qualité de la relation éducative entre les jeunes accueillis et les professionnels qui les accompagnent est le premier facteur de succès d'un CEF. Or le déficit d'attractivité des métiers du travail social en général affecte gravement les structures d'hébergement collectif de la PJJ et singulièrement, en leur sein, les CEF. Le recours croissant à des contrats d'intérim, coûteux et qui assèchent le vivier, constitue un des symptômes préoccupants de cette crise déjà ancienne. La démission, en 2022, de 20 des 170 élèves de la formation statutaire délivrée à Roubaix par l'École nationale de la PJJ en est un autre.

### 2.2.1.1 Dans le secteur public, les limites d'une approche par le statut

Dans le secteur public, la part des fonctionnaires titulaires au sein des effectifs employés en CEF est en diminution constante. En 2014, sur 515 postes, 333 accueillait un agent titulaire, soit un peu moins de deux tiers du total. En 2022, ce ratio dépassait à peine plus d'un sur deux (271 sur 514 postes).

Les autres agents sont :

- soit des contractuels ayant vocation, en application des articles L. 332-2 et L. 332-3 du code général de la fonction publique, à occuper un emploi correspondant à un besoin permanent de l'État (160 emplois en 2022) ;
- soit des contractuels dits « de renfort », qui couvrent les absences momentanées d'un fonctionnaire, pour maladie par exemple, les vacances temporaires d'emplois ou un accroissement temporaire d'activité, en application des articles L. 332-6, L. 332-7 et L. 332-22 du code général de la fonction publique (83 emplois en 2022).

Sur le terrain, les situations sont variées. Au CEF de Savigny, 10 des 15 éducateurs sont des contractuels. Au CEF Les Cèdres à Marseille, l'équipe des éducateurs compte autant de titulaires que de contractuels, et la directrice est secondée par une adjointe unique, contractuelle, faisant office de responsable d'unité éducative.

---

<sup>47</sup> Cf. rapport d'activité 2018 du CGLPL.

<sup>48</sup> Avis sur la privation de liberté des mineurs, 27 mars 2018.

Pour faire prévaloir le recours aux fonctionnaires, l'administration centrale de la PJJ cherche à modérer le recours aux contractuels. Elle vérifie, pour allouer des contrats aux directions interrégionales, le caractère infructueux des campagnes de recrutement et la tension pouvant peser sur certains métiers. Elle signale néanmoins avoir assoupli récemment sa doctrine sur la durée des contrats, qui était souvent infra-annuelle, ce qui ne favorisait pas un engagement optimal des contractuels dans leurs missions professionnelles. Le caractère pérenne d'une vacance d'emploi est désormais davantage pris en compte pour fixer la durée des contrats.

Compte tenu du rôle essentiel joué par les contractuels, cette évolution était nécessaire. La précarité entretenue parmi ces professionnels essentiels au service public ne favorise pas, en effet, leur implication dans des équipes fragilisées par ailleurs par la complexité des situations de délinquance qu'elles affrontent.

### 2.2.1.2 Dans le secteur privé, une logique de compagnonnage

Le manque d'attractivité des « métiers de l'hébergement » et la difficulté à fidéliser les équipes affectent également le secteur associatif habilité. Selon un responsable d'un réseau d'établissements privés, les problèmes de recrutement se posent depuis 20 ans, mais ils se sont aggravés depuis 2020.

La stratégie adoptée par le SAH pour surmonter ces difficultés repose sur une logique de compagnonnage. Les entretiens précédant les recrutements visent à évaluer la solidité du parcours professionnel antérieur, même s'il est éloigné de l'éducation spécialisée, les traits de personnalité, les valeurs et les motivations des candidats. Un pari est fait sur leur capacité à s'adapter à de nouvelles fonctions.

Le recours à l'École nationale de la PJJ pour former les arrivants est possible mais rare, compte tenu du préjudice que représente leur absence lorsqu'ils sont à Roubaix. Les coopérations avec les pôles territoriaux de formation (PTF) de l'ENPJJ sont plus fréquentes. Un effort particulier est déployé pour accueillir les nouveaux salariés, les accompagner dans leurs missions, leur apporter, grâce à des actions de formation continue, les connaissances théoriques et la réflexion sur le métier qui leur manquent. Dans la Marne, par exemple, l'association de Sauvegarde, qui gère le CEF de Sainte-Menehould, organise des actions de formation portant sur la laïcité, la gestion des situations à risque ou encore la mise en œuvre d'un projet, qui sont destinées à conforter les salariés et à structurer leur action. À Saverne, le CEF accomplit un travail permanent de formation professionnelle diplômante, à travers la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Dans certains cas, le SAH parvient à stabiliser dans la durée les professionnels intervenant dans les centres. À Saverne, au sein du CEF géré par le groupe SOS Jeunesse, le taux de rotation des éducateurs est très faible ; le directeur a conçu le projet éducatif et ouvert le CEF en 2005 ; la directrice adjointe, qui exerce ces fonctions depuis 2015, était auparavant éducatrice scolaire, puis cheffe de service ; la psychologue est présente depuis 2007. À Sainte-Menehould, où le bassin d'emploi est moins riche qu'à Saverne, il est moins facile de fixer les salariés. De plus, l'ouverture en janvier 2022 du CEF d'Épernay, situé dans le même département, a conduit au départ de près de la moitié des professionnels, qui ont été remplacés, pour beaucoup d'entre eux, par des personnels sans formation, nécessitant donc un soutien. À l'inverse, certains membres de l'équipe sont en place depuis de nombreuses années, et l'arrivée d'un nouveau directeur en 2018 a donné un nouvel élan à cet établissement créé en 2009. Enfin

à Épernay, alors qu'à l'ouverture les candidatures avaient été nombreuses, le grand nombre de démissions a créé des tensions comme dans beaucoup d'autres centres.

À Saverne, l'attractivité du CEF s'explique en grande partie par un effet de réputation, entretenu par l'accueil de stagiaires et apprentis et une présence auprès des sortants des formations d'éducateurs spécialisés. La réussite des équipes, qui s'explique par la qualité des interventions des professionnels et leur solidarité active, est elle-même un atout pour attirer de nouveaux collaborateurs quand des postes doivent être pourvus, et pour les fidéliser.

### 2.2.1.3 Des leviers d'action à mobiliser davantage pour la gestion du personnel de la PJJ

#### 2.2.1.3.1 La formation initiale

La direction de la PJJ manie plusieurs leviers pour tenter d'attirer davantage d'éducateurs titulaires dans les CEF.

Le premier est celui du recrutement initial, assuré par l'École nationale de la PJJ, qui repose sur quatre filières : les concours externe et interne, le concours sur titres et le concours « troisième voie ».

L'analyse des postes offerts et pourvus dans le cadre de ces quatre concours montre que les difficultés de recrutement en CEF contrastent avec l'aisance avec laquelle les postes offerts en EPM sont pourvus. Cette différence s'explique par l'action, en EPM, de l'administration pénitentiaire, qui permet des conditions de travail meilleures qu'en CEF. On observe d'autre part, depuis quatre ans, un resserrement de l'écart entre le nombre des postes offerts au choix des candidats et l'effectif des promotions. Cette évolution, qui résulte d'une volonté de faire davantage primer l'intérêt du service sur les vœux des agents, contribue, toutes choses égales par ailleurs, à pourvoir les postes implantés en CEF.

**Tableau n° 10 : Postes offerts et pris aux concours externe et interne d'éducateurs PJJ**

<i>Promotions</i>	2017-2019		2018-2020		2020-2021*		2021-2022	
	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus
<i>Total</i>	163	109	140	114	162	135	164	142
<i>Dont EPM</i>	8	6	7	6	8	7	1	1
<i>Dont CEF</i>	28	17	25	17	19	10	44	34
<i>CEF/Total</i>	17%	16%	18%	15%	12%	7%	27%	24%

Source : DPJJ

Note : \* une réforme ramène la durée de la formation à 18 mois à partir de 2020.

Les concours externes et internes drainent les trois quarts des effectifs des éducateurs recrutés chaque année. Ils attirent surtout des étudiants et des professionnels versés dans le droit, la psychologie ou la sociologie, dont l'approche du métier est au moins aussi conceptuelle

qu'appliquée. Les fonctionnaires issus de ces voies de recrutement ont plus de facilité que les autres à élaborer les écrits nécessaires, par exemple, pour préparer des comptes-rendus ou une audience devant un magistrat, qui nécessitent une capacité de synthèse et de réflexion critique.

**Tableau n° 11 : Postes offerts et pourvus au concours d'éducateurs PJJ sur titres**

<i>Sessions</i>	2019		2020		2021		2022	
	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus
<i>Total</i>	46	34	80	52	50	37	43	37
<i>Dont EPM</i>	2	2	4	2	2	1	-	-
<i>Dont CEF</i>	13	13	10	9	10	5	10	5
<i>CEF/Total</i>	29%	38%	12%	17%	20%	17%	23%	17%

Source : DPJJ

**Tableau n° 12 : Postes offerts et pourvus au concours d'éducateurs PJJ 3<sup>ème</sup> voie**

<i>Sessions</i>	2019		2020		2021		2022	
	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus	Postes offerts	Postes pourvus
<i>Total</i>	23	17	24	20	20	13	15	13
<i>Dont EPM</i>	1	1	-	-	1	0	1	1
<i>Dont CEF</i>	4	2	10	5	2	1	2	1
<i>CEF/Total</i>	17%	12%	41%	28%	10%	8%	13%	8%

Source : DPJJ

Les concours sur titres et « 3<sup>ème</sup> voie » se distinguent des précédents parce qu'ils sélectionnent des profils moins classiques : le concours sur titres s'adresse essentiellement aux éducateurs spécialisés et la « 3<sup>ème</sup> voie » à des salariés du secteur privé. Une autre originalité est que les candidats qui les réussissent sont pré-affectés dès le début de leur formation et s'engagent alors dans un parcours alterné entre leur nouveau milieu professionnel et l'école de Roubaix. Leur trajectoire les rapproche à cet égard de leurs collègues recrutés par le secteur associatif habilité.

Bien qu'ils ne représentent qu'un quart du recrutement, ces deux concours fournissent un tiers du flux qui, à l'issue de la formation, rejoint les CEF publics. Ceux qui les réussissent sont très appréciés pour leur expérience pratique et leur maturité, comme le sont, dans le secteur associatif habilité, les professionnels qui, malgré leur absence de spécialisation, enrichissent les équipes de leur personnalité et de leur motivation.

Il importe en revanche que la formation qu'ils reçoivent à l'école soit suffisamment étoffée pour qu'ils acquièrent les éléments théoriques qui leur manquent. À cet égard, la période

qu'ils passent en cours à Roubaix, qui occupe sept des seize semaines de leur formation alternée, semble trop brève.

Compte tenu de la pénurie de personnel qualifié qui entrave l'action des CEF, une double évolution devrait être encouragée : un élargissement des recrutements opérés en dehors des concours externes et internes traditionnels, et le renforcement, pour les lauréats de ces concours, de la formation offerte à l'École nationale de la PJJ. En ce qui concerne la première évolution, la DPJJ estime que les recrutements externes sur titres sont très bien perçus et de qualité, mais souligne en revanche que les recrutements par la « 3<sup>ème</sup> voie » donnent nettement moins satisfaction, signalant une difficulté à saturer le nombre de postes proposés. Par ailleurs, la révision de la formation pour les lauréats de ces deux concours a été actée par la DPJJ et l'école en 2023.

**Recommandation n° 3.** (DPJJ, ENPJJ) Élargir les recrutements effectués en complément des concours externes et internes et étoffer la formation théorique dispensée à leurs lauréats par l'École nationale de la PJJ.

#### 2.2.1.3.2 L'accompagnement salarial et la gestion de carrière

Au sein du secteur public, les rémunérations brutes varient selon que l'on est affecté en centre d'hébergement de la PJJ, en établissement de détention ou en milieu ouvert, les centres d'hébergement étant considérés comme imposant davantage de sujétions que les établissements de détention et, *a fortiori*, le milieu ouvert. Mais les différences de rémunération sont modestes, que ce soit en début, en milieu ou en fin de carrière. Elles sont un peu supérieures à 200 € par mois si l'on compare l'hébergement et la détention, et un peu supérieures à 400 € par mois si l'on compare l'hébergement et le milieu ouvert.

Le levier indemnitaire, qui pourrait renforcer l'attractivité des CEF, est utilisé avec parcimonie. Ainsi, pour le corps des éducateurs de la PJJ, le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État (RIFSEEP) distingue trois groupes de fonctions. Les fonctions en CEF font partie du groupe 1, qui bénéficie des montants d'indemnités les plus élevés. Mais l'écart avec le groupe 2, qui comprend les EPM, et le groupe 3, qui inclut les QM et le milieu ouvert, est faible.

**Tableau n° 13 : Cartographie des fonctions, socles et plafonds d'IFSE<sup>49</sup> applicables**

Groupes	Fonctions	Socle annuel	Plafond annuel
Groupe 1	Notamment : CEF	8 600 €	14 000 €
Groupe 2	Notamment : EPM	7 400 €	13 500 €
Groupe 3	Notamment : QM et milieu ouvert	6 430 €	13 000 €

Source : DPJJ.

<sup>49</sup> IFSE : indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (indemnité principale du RIFSEEP).

Vis-à-vis du secteur associatif habilité, le secteur public se montre plus généreux, surtout en début de carrière<sup>50</sup>. La première année, la rémunération brute d'un éducateur titulaire de la fonction publique est supérieure de 580 € par mois à ce qu'elle est dans le SAH. L'écart diminue avec le temps. Il n'est plus que de 132 € lorsque l'ancienneté est de 30 ans.

À l'inverse, les contractuels de la fonction publique travaillant en CEF n'ont qu'un avantage de 165 € par mois, la première année, sur ceux du SAH. Ensuite la différence s'atténue, puis s'inverse, à partir de la cinquième année.

Les promotions de grade sont un autre levier permettant d'influencer le choix des postes par les agents titulaires de la PJJ. Qu'il s'agisse des éducateurs, des directeurs de service ou des cadres éducatifs, la diversité des parcours professionnels est valorisée. Ainsi, la note PJJ/RH4 n° 26 du 10 octobre 2022, portant sur l'avancement au second grade des éducateurs de la PJJ au titre de l'année 2022, mentionne, parmi les critères valorisés pour la promotion des agents, « *la diversité des parcours des agents au sein des différentes structures de la PJJ* », au même titre que la manière de servir, l'exercice de responsabilités ponctuelles ou un contexte particulier d'exercice des fonctions et le fait d'avoir passé l'examen professionnel.

Ces dispositions ont en réalité pour premier objectif d'inciter les éducateurs à ne pas limiter leur carrière au milieu ouvert, les structures d'hébergement collectif étant structurellement moins recherchées. Au sein des établissements de placement en revanche, aucun *distinguo* favorable au CEF n'est mis en avant.

Compte tenu des besoins particuliers des CEF et des créations récentes et prévues de nouveaux centres, cette situation mériterait d'être revue.

## **2.2.2 Des coopérations à développer avec les partenaires institutionnels**

Les premiers partenaires institutionnels des équipes qui animent les CEF, en dehors des familles, sont les éducateurs du milieu ouvert, qui accompagnent le parcours du jeune avant, pendant et après son passage dans le centre. L'intervention des éducateurs du milieu ouvert est particulièrement importante pendant la troisième et dernière phase du séjour, lorsqu'est préparé le projet de sortie. Pour atténuer le contraste entre l'encadrement étroit offert par le centre et la grande autonomie retrouvée quand on le quitte, la coopération entre les équipes « du dedans » et les équipes « du dehors » est essentielle. Une vigilance s'impose en particulier à la sortie des CEF du SAH, où la proximité professionnelle avec les éducateurs du milieu ouvert de la PJJ est la moins grande. Une réflexion s'impose sur l'opportunité d'un suivi des jeunes, après leur sortie, par les éducateurs de ces CEF, en liaison avec les éducateurs PJJ du milieu ouvert.

Les autres partenaires institutionnels avec lesquels les CEF pourraient resserrer leurs liens sont les forces de sécurité intérieure, les établissements scolaires et les services de santé.

À la différence de leurs collègues intervenant en EPM, qui inscrivent leur action dans le contexte d'établissements pénitentiaires dotés de personnels spécialisés dans la surveillance et la sécurité, les éducateurs exerçant en CEF ne peuvent compter que sur leurs propres

---

<sup>50</sup> La convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), qui fédère la majorité des CEF du SAH, exprime à ce sujet une inquiétude, à la suite de l'annonce de la directrice de la PJJ le 3 octobre 2022, aux assises du placement judiciaire, d'une revalorisation des mesures indemnitaires pour les agents titulaires et d'une revalorisation des rémunérations des agents contractuels de l'État.

ressources pour maîtriser les jeunes qui y sont accueillis. Lorsque des incidents se produisent, ou lorsque des fouilles sont nécessaires, ils ont pour seul recours le commissariat de police ou la brigade de gendarmerie situés à proximité. Il revient au directeur ou la directrice d'établir les bonnes relations nécessaires à des interventions rapides en cas d'alerte ou à la préparation d'une visite perçue comme inopinée par les jeunes.

L'empirisme, dans ce domaine, produit en général des résultats satisfaisants. Pourtant, dans certains cas, l'échelon départemental des forces de sécurité intérieure mériterait d'être davantage sensibilisé et mobilisé. À Marseille, par exemple, la préfecture de police et la direction départementale de la sécurité publique sont insuffisamment impliquées dans la gestion des questions de maintien de l'ordre qui se posent dans les deux CEF de la ville. Pour consolider la coopération entre les CEF et les forces de sécurité intérieure, l'établissement de conventions de coopération formelles, avec le concours du directeur territorial de la PJJ et l'échelon départemental de la police ou de la gendarmerie nationales, serait opportun, conformément à ce que prévoit la circulaire du garde des sceaux 10 mars 2016 relative aux règles d'organisation, de fonctionnement et de prise en charge des centres éducatifs fermés du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse.

De la même façon, les CEF sont dotés d'un enseignant du premier degré mis à disposition par l'éducation nationale, qui dépend hiérarchiquement de l'inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés (IEN ASH). À la différence de ses collègues intervenant en EPM, ce professeur est relativement isolé. Il peut, en théorie, croiser des collègues du second degré intervenant ponctuellement en heures supplémentaires, mais ces participations sont rares. Il fait équipe, certes, avec les personnels de la PJJ, et notamment les éducateurs techniques. Aux Cèdres, à Marseille, la professeure des écoles, qui assure des enseignements de français, de mathématiques et d'anglais, participe à des « ateliers mixtes » avec des éducateurs, consacrés par exemple à la rédaction d'un journal. À Sainte-Menehould, où les jeunes bénéficient au maximum de six heures de cours par semaine, la professeure assure aussi l'enseignement moral et civique. Deux semaines par an, les enseignants intervenant en CEF sont invités à des sessions de formation continue par le ministère de l'éducation nationale et l'École nationale de la PJJ. Une note de la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du 14 juin 2022, faisant le constat de cet isolement, prévoit un suivi renforcé des enseignants exerçant en CEF par les proviseurs-directeurs des unités pédagogiques régionales (UPR), sous l'autorité fonctionnelle desquels les enseignants en milieu pénitentiaire sont placés.

Mais, dans sa pratique quotidienne, l'enseignant en CEF n'a, dans son domaine professionnel, que peu de contacts à l'extérieur du centre. Dans certains cas, comme à Saverne, les collèges proches refusent de scolariser les jeunes du CEF dont le profil se prêterait pourtant à une poursuite de scolarité dans un établissement ordinaire, invoquant les effectifs trop chargés de leurs classes. Dans d'autres, comme à Sainte-Menehould, les jeunes du centre sont bien accueillis par l'équipe de direction du collège. Dans tous les cas, une formalisation du cadre de coopération des CEF avec ses partenaires de l'éducation nationale apparaît nécessaire. Il convient à cet égard de mettre pleinement en œuvre la circulaire de la DGESCO du 14 janvier 2019, qui insiste sur l'importance d'une « démarche partenariale volontariste des acteurs institutionnels et associatifs du territoire intervenant en matière de scolarité et d'insertion » et qui prévoit que « les directions territoriales garantissent l'articulation nécessaire en la matière ». Il convient aussi, au-delà des établissements scolaires, de nouer des partenariats avec les autres acteurs locaux intervenant dans le domaine de l'insertion scolaire et professionnelle, comme les centres d'information et d'orientation (CIO) et les missions locales.

Enfin, la prise en charge des questions sanitaires dans les CEF, quand elles dépassent les compétences de l'infirmière de l'équipe, est trop tributaire des arrangements trouvés localement avec les services hospitaliers et les professionnels libéraux de proximité. Contrairement au partenariat avec les forces de sécurité intérieure et l'éducation nationale, la coopération avec les établissements et professionnels de santé n'est pas encadrée par une circulaire. Au ministère chargé de la santé, la direction générale de l'offre de soins est engagée dans une collaboration avec l'administration pénitentiaire, avec l'appui des agences régionales de santé (ARS). Les antennes des hôpitaux qui sont implantés dans les établissements pénitentiaires sont dotées et organisées pour traiter, parallèlement à la patientèle adulte, les mineurs incarcérés qui ont besoin de soins, que les affections dont ils souffrent soient somatiques ou psychiques. Les CEF, en revanche, vu du ministère de la santé et des ARS, se situent dans un angle mort s'expliquant en partie par la petite taille de ces structures. Ni la PJJ ni le secteur associatif ne parvient à formaliser suffisamment son partenariat avec les établissements de santé. Les difficultés d'accès à la pédopsychiatrie, en particulier, alors que les jeunes enfermés dans les CEF sont particulièrement affectés par les troubles psychiques, sont expliquées par la DPJJ en premier lieu par le manque de moyens du secteur, aboutissant à des listes d'attente dans les centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) et à l'insuffisance des hôpitaux de jour. Elle constate toutefois une augmentation des collaborations entre les DTPJJ et les ARS.

Sur le terrain, la situation demeure inégale, tant en ce qui concerne les soins somatiques que psychiques. Au CEF public de Savigny-sur-Orge, qui a signé une convention avec l'Hôtel-Dieu de Paris, la question de la prise en charge psychiatrique est complexe. La psychologue de la PJJ travaille à inclure le CEF dans des réseaux de soins, avec l'aide du centre de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA) et des associations spécialisées. Mais les CMPP, peu nombreux à proximité, imposent de longs délais avant les possibilités de rendez-vous, ce qui rend indispensable le recours à des psychiatres de ville. Au CEF public des Cèdres à Marseille en revanche, l'infirmière est épaulée par un pédopsychiatre de l'hôpital de Brest<sup>51</sup>, qui intervient sur place une journée toutes les deux semaines et peut être consulté à distance les autres jours. Au CEF associatif de Sainte-Menehould, un psychiatre retraité est disponible deux demi-journées par semaine. À Saverne, comme dans les autres CEF, qu'ils soient publics ou privés, l'infirmière s'appuie sur les médecins libéraux de proximité. Elle a obtenu qu'un médecin généraliste se déplace au centre en cas d'urgence, ce qui contraste avec la situation constatée ailleurs, où les urgences sont assurées, la nuit en particulier, par le biais du numéro d'urgence 15 (SAMU).

La formalisation d'accords avec les établissements de santé et professionnels, avec l'appui des DTPJJ, doit être encouragée pour permettre une offre de soins adéquate dans les CEF.

---

<sup>51</sup> Cette situation résulte de la circonstance que ce professionnel reconnu, établi à Brest, se déplace régulièrement en région marseillaise, pour des raisons personnelles.



## **2.3 Établissements pénitentiaires pour mineurs : un projet spécifique à réaffirmer**

Alors que les textes, et notamment la circulaire du garde des sceaux du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs, ne distinguent pas les règles applicables aux QM et aux EPM, les spécificités du projet EPM qui faisaient son ambition, en particulier l'importance donnée à la socialisation des mineurs et au temps passé hors cellule, sont aujourd'hui à réaffirmer, notamment dans le cadre de projets d'établissement ambitieux.

### **2.3.1 Une indifférenciation du régime de détention**

La circulaire du garde des sceaux du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs précise que, par différence avec le quartier pour mineurs, *« l'EPM doit être privilégié [pour les prévenus] dans les cas où une détention longue est prévisible, notamment dans le cadre des procédures criminelles, afin que les mineurs puissent bénéficier des conditions les plus favorables en termes d'encadrement éducatif ou de préparation du projet de sortie »* ; pour les condamnés, la détention en EPM est également à privilégier. Malgré cette perspective stimulante, la circulaire de 2013, en dehors de la question des publics à accueillir, présente l'inconvénient de ne pas distinguer les situations spécifiques des EPM et des QM, au regard notamment des moyens dont ils disposent.

Le texte détaille ensuite les missions et l'organisation de *« l'équipe pluridisciplinaire »* qui intervient auprès des mineurs détenus, en considérant les mineurs incarcérés comme une population homogène. Il souligne que la prise en charge vise essentiellement à :

- prévenir le « choc » de l'incarcération ;
- restaurer ou maintenir les liens familiaux ;
- améliorer la qualité de la prise en charge des mineurs détenus en garantissant une dimension éducative durant la détention et en renforçant le suivi individuel ;
- anticiper, favoriser et préparer les conditions de l'insertion du mineur lors de sa sortie ;
- proposer des alternatives à l'incarcération et des mesures d'aménagement de peine.

### **2.3.2 Le projet d'établissement, un outil pour organiser le « binôme » entre surveillants et éducateurs**

Au titre des outils à mobiliser, la circulaire du 24 mai 2013 évoque en premier lieu le projet d'établissement, élaboré conjointement, sous l'autorité du chef d'établissement, par les membres des équipes de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, ainsi que par les partenaires que sont l'éducation nationale et les structures de soin. Elle décrit précisément le régime de détention à prévoir aux différentes phases de l'incarcération. Sont passés en revue l'accueil en détention, la répartition des mineurs au sein de l'établissement, les éléments constitutifs de la prise en charge individuelle, les relations avec l'extérieur, l'accès aux soins, les mesures de

sécurité, les mesures de protection individuelle et les mesures de bon ordre (MBO)<sup>52</sup>. La note conjointe DAP/PJJ du 4 juillet 2014, qui fournit une aide méthodologique à l'élaboration des projets d'établissement, ne distingue pas plus que la circulaire du 24 mai 2013 les EPM des QM.

Il est regrettable que l'établissement de La Valentine à Marseille soit le seul EPM à disposer d'un projet d'établissement à jour<sup>53</sup>. Son exemple montre pourtant que ce document, loin d'être formel, peut fournir un cadre mobilisateur pour l'action collective, particulièrement dans le contexte d'un EPM. À l'EPM de Porcheville, la mission de contrôle interne de la DAP déplore à juste titre, dans son rapport d'audit d'avril 2022, l'absence de projet d'établissement. Elle qualifie cet instrument managérial de «  *pierre angulaire du modus vivendi des différentes institutions*  » représentées dans l'équipe pluridisciplinaire de l'établissement, où elle constate un mauvais fonctionnement de la dyarchie composée de la cheffe d'établissement et la directrice du service éducatif. Le rapport d'information du Sénat de 2018<sup>54</sup> recommande à bon escient de veiller à ce que chaque EPM et chaque QM soit doté d'un projet d'établissement «  *mobilisateur*  » devant «  *permettre de fédérer les énergies et d'avancer dans une même direction, avec une orientation claire sur le rôle de chacun*  ».

La DAP, consciente de cette difficulté, a élaboré des outils et fixé un calendrier afin que la mise au point des projets d'établissement des EPM aboutisse en décembre 2023. Son directeur a insisté, lors d'une réunion des chefs d'établissement accueillant des mineurs organisée en décembre 2022, sur l'importance de ces projets, considérés comme des documents cadres permettant aux institutions partenaires de définir les moyens d'exercer leurs missions et d'organiser un dialogue constant. Leur mise à jour a été affirmée comme une priorité pour 2023, tant pour la DAP que pour la DPJJ.

Il importe que cette dynamique se traduise effectivement dans les délais prévus.

### **2.3.3 Une mission de socialisation des détenus à exercer pleinement**

L'une des premières missions des EPM, où les moyens humains sont conséquents, est d'encourager la socialisation des détenus, en leur apprenant à se respecter les uns les autres et à coopérer. Les repas, à cet égard, sont des moments privilégiés. Les EPM ont été conçus pour qu'ils soient pris en commun, par unité de vie, c'est-à-dire au maximum par dix détenus, sous le regard vigilant des adultes, indispensable compte tenu de l'agressivité dont font preuve beaucoup de jeunes.

Or à l'EPM de Porcheville, fin 2022, l'obligation de prendre son repas en cellule qu'avait imposée l'épidémie de Covid-19 continuait à prévaloir, sauf une seule fois par

---

<sup>52</sup> Encadrées par une note conjointe DAP/DPJJ du 19 mars 2012, les mesures de bon ordre sont des mesures décidées conjointement par le personnel de surveillance et le personnel de la PJJ, en dehors des poursuites disciplinaires, pour apporter une réponse rapide à des actes transgressifs de faible gravité pour lesquels le seul entretien visant un rappel à l'ordre n'est pas suffisant.

<sup>53</sup> Selon la DAP, «  *sur les 37 projets d'établissements d'EPM et de QM reçus [à la date du contrôle], seuls six datent de moins de trois ans.*  »

<sup>54</sup> Rapport d'information, *La réinsertion des mineurs enfermés*, présenté par Mme Catherine Troendlé et M. Michel Amiel, sénateurs, septembre 2018.

semaine. À l'EPM de Marseille, les repas n'étaient partagés, dans le meilleur des cas, qu'une fois par jour, par demi-unité de vie. Ces constats ne sont pas satisfaisants.

Il convient de veiller, d'autre part, à ce que le temps hebdomadaire moyen de scolarisation des détenus, qui est à Porcheville de douze heures (Cf. *infra*), se rapproche de l'objectif de 20 heures fixé par la circulaire du 24 mai 2013 et rappelé par la convention des ministères de la justice et de l'éducation nationale du 15 octobre 2019. Dans son rapport d'audit d'avril 2022, la mission de contrôle interne de la DAP soulignait l'insuffisance de la prise en charge scolaire, constatant qu'elle concourrait à allonger le temps d'enfermement en cellule.

À Porcheville, il importe, d'une manière plus générale, que les 34 éducateurs affectés à l'EPM, pour une population moyenne de 47 détenus en 2021 et de 38,6 en 2022, soient le plus disponibles possible hors de la zone administrative où ils ont leur bureau. En 2019, l'inspection générale de la justice (IGJ) avait à cet égard constaté que, dans les EPM, « *des éducateurs s'éloignent des locaux de détention, privilégiant un exercice professionnel cantonné à l'accomplissement de démarches de milieu ouvert* », en ajoutant que « *ce relatif retrait constaté dans certains EPM pose question quant à une meilleure utilisation de ces emplois* »<sup>55</sup>.

À l'EPM de Marseille, le service éducatif avait, à l'occasion du dialogue de gestion de mars 2022, étudié l'emploi du temps de plusieurs mineurs. Il avait constaté des temps hebdomadaires hors de cellule, en scolarité ou promenade par exemple, relativement restreints, notamment le week-end. Pour trois détenus, le temps passé chaque semaine hors cellule n'était que de 15 heures 30, 16 heures et 17 heures 30. Dans un quatrième cas, il était de 37 heures 45, mais il s'agissait d'un mineur affecté à l'unité bénéficiant d'un régime de détention moins strict.

Le déficit d'activité des détenus en EPM a été relevé à plusieurs reprises par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté lors de ses visites. Ainsi, en 2019, il rapportait au sujet de l'EPM de Quiévrechain que « *les activités proposées aux mineurs sont apparues insuffisantes, notamment pendant les périodes de week-end* » et de celui de Lavaur que « *de nombreux jeunes ne bénéficient que de peu d'activités* », notamment ceux en unité fermée et le week-end. Enfin, la défenseure des droits, en 2021, faisait également le constat de la faiblesse des activités culturelles et sportives et du déficit d'enseignement, notamment pour les mineures détenues et en outre-mer<sup>56</sup>.

Le ministère de la justice confirme qu'au sortir de la crise sanitaire, les personnels ont éprouvé des difficultés « *notables* » à renouer avec le principe du temps collectif devant guider la prise en charge des mineurs en EPM. Il a engagé au printemps 2022 une démarche de remobilisation pour obtenir la réalisation de diagnostics et de plans d'action visant à « *accroître significativement le volume horaire d'enseignement et de formation* » et à limiter le temps d'encellulement individuel. Il souligne toutefois la nécessité, pour y parvenir, « *d'une implication de tous les acteurs et de leur bonne articulation au quotidien* ».

Cette démarche générale, qui est bienvenue, doit être suivie par les administrations intervenant dans les établissements pénitentiaires pour mineurs. Un suivi de son déploiement et de sa mise en œuvre doit être organisé afin de veiller à ce que les temps de socialisation des mineurs progressent effectivement, conformément aux objectifs fixés.

---

<sup>55</sup> Mission thématique sur l'orientation et la prise en charge des mineurs dans les lieux de détention, Inspection générale de la justice, octobre 2019.

<sup>56</sup> Avis de la défenseure des droits n° 21-13 sur les dysfonctionnements et manquements de la politique pénitentiaire française, 30 septembre 2021.

### 2.3.4 L'intérêt d'un profilage des postes à pourvoir

Dans la gestion des ressources humaines, les missions spécifiques des EPM sont insuffisamment affirmées. Ainsi, les procédures d'affectation des agents ne permettent pas de vérifier l'adéquation des profils et des motivations des candidats aux exigences particulières des postes à pourvoir. Il s'agit d'un recul par rapport à la situation prévalant à l'ouverture des EPM et d'une différence par rapport à ce qui se pratique pour les éducateurs en CEF.

À l'origine, l'affectation des personnels de surveillance en EPM se faisait après sélection par un jury de validation. Aujourd'hui, pour les surveillants comme les éducateurs de la PJJ, les postes vacants dans les EPM sont offerts au mouvement général. Les affectations se font en application de règles établies dans le cadre du dialogue social, et principalement de l'ancienneté<sup>57</sup>. Un tel mécanisme, s'il permet de pourvoir les postes offerts, ne garantit ni l'adhésion des agents au modèle original que constitue l'EPM, ni l'adéquation de leur profil aux besoins particuliers de ces établissements, tant au sein du système pénitentiaire que dans les services de la PJJ. Il contraste avec le choix fait par la DAP de profiler certains postes dans ses établissements pour majeurs, dans les unités pour détenus violents ou les modules « respect » par exemple. La mission réalisée par l'IGJ en 2019 recommandait à juste titre de profiler les postes des surveillants nommés en EPM et en QM. Cette recommandation mériterait d'être étendue aux éducateurs.

Le ministère de la justice ne conteste pas le constat de la Cour, mais souligne l'attention qui est portée aux formations d'adaptation à la prise de fonctions en EPM. Il remarque qu'en dehors de quelques postes à Porcheville, aucune affectation en EPM n'est proposée à la sortie de l'école. Il indique que « *le recrutement des surveillants sur profil aboutira à revoir le dispositif de mobilité après concertation auprès des organisations syndicales* ». La direction de la protection judiciaire de la jeunesse se déclare par ailleurs « *favorable à un profilage des postes d'éducateurs* ».

**Recommandation n° 4.** (DAP) Achever la mise à jour de tous les projets d'établissement des établissements pénitentiaires pour mineurs conformément au calendrier prévu (fin 2023).

**Recommandation n° 5.** (DAP, DPJJ, DGESCO) Dans l'emploi du temps hebdomadaire des mineurs détenus en établissements pénitentiaires pour mineurs, élargir les plages consacrées à la socialisation et aux apprentissages scolaires.

**Recommandation n° 6.** (DAP, DPJJ) Lors des recrutements et mutations des agents, distinguer les postes de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la

---

<sup>57</sup> En QM, il demeure possible d'appliquer une forme de « profilage », dans la mesure où le personnel est choisi parmi l'ensemble du personnel affecté à l'établissement pénitentiaire par le chef d'établissement.

jeunesse alloués aux établissements pénitentiaires pour mineurs et n'y nommer que des personnes dont le profil professionnel est adéquat.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Malgré les moyens conséquents qui leur sont consacrés, les CEF et les EPM ne font l'objet de quasiment aucune évaluation de leur impact sur les trajectoires des mineurs, notamment en termes de récidive et réitération. Les données disponibles au sein des différents systèmes d'information du ministère de la justice permettraient pourtant de telles études, mais leur interfaçage fait défaut : sans appariement, elles ne permettent pas de connaître le parcours des mineurs. Le déploiement du logiciel Parcours permettra d'unifier le suivi des mineurs placés, qu'ils soient dans une structure du secteur public, du secteur associatif ou incarcérés. La mise en place du logiciel se fera en trois temps et permettra de mieux suivre les mineurs et de mieux documenter leur évolution à l'issue des périodes de placement ou d'incarcération. Le ministère, en optimisant l'utilisation des nombreuses données dont il dispose, sera ainsi en capacité de mieux connaître les processus de délinquance et de réitération et de mieux évaluer les résultats de cette politique publique. L'échéance du déploiement complet de l'outil est néanmoins trop lointaine.*

*D'autres constats, en dehors de la problématique des coûts, renforcent le besoin d'une évaluation des CEF et des EPM.*

*Les centres éducatifs fermés sont affectés par un manque de main d'œuvre qualifiée, qui s'observe dans l'ensemble du travail social. Dans le secteur public, cela se traduit notamment par une augmentation de la part des éducateurs contractuels. Le SAH a quant à lui adopté une stratégie fondée sur une logique de « compagnonnage » pour tenter de fidéliser ses recrues.*

*Plusieurs leviers d'action semblent devoir être davantage mobilisés : l'élargissement des recrutements effectués en complément des concours externes et internes ; le renforcement de la formation théorique offerte aux lauréats de ces concours ; l'accompagnement salarial, en prenant compte des besoins particuliers des CEF.*

*Par ailleurs, l'efficacité de l'action des CEF repose en partie sur leur capacité à nouer des accords avec les partenaires institutionnels locaux que sont les forces de sécurité intérieure, les établissements scolaires et les services de santé. Les CEF présentent à cet égard des situations contrastées. Des conventions de coopération formalisant leurs relations fonctionnelles avec ces partenaires institutionnels devraient être mises en place plus systématiquement.*

*L'ambition initiale des établissements pénitentiaires pour mineurs est à réaffirmer, pour que les importants moyens qui leur sont consacrés trouvent leur justification. Les postes à pourvoir par l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse en EPM ne faisant pas l'objet d'un traitement spécifique lors des opérations de recrutement et de mutation, l'adéquation aux besoins des profils professionnels des surveillants et éducateurs qui y sont affectés n'est pas assurée.*

*Il convient enfin de pallier le déficit de temps d'activité, relevé par plusieurs acteurs, ainsi que celui du temps de scolarisation, nettement inférieur à l'objectif de 20 heures fixé par la circulaire du 24 mai 2013. Enfin, il est regrettable qu'un seul des six EPM dispose d'un projet d'établissement à jour, alors qu'il d'agit d'un outil susceptible constituer un cadre*

*mobilisateur pour l'action collective. Il importe que les initiatives de l'administration pénitentiaire pour augmenter les temps collectifs et mettre à jour les projets d'établissement des EPM aboutissent.*

---

### **3 DES CHOIX STRATEGIQUES A MIEUX FONDER**

Les CEF comme les EPM constituent des dispositifs innovants reposant sur une prise en charge exigeante, mais insuffisamment évalués et donnant lieu à certains constats préoccupants. Certains choix stratégiques, tout particulièrement le programme de création de nouveaux CEF, auraient dû être fondés sur un diagnostic préalable des besoins. Quant aux différences excessives entre EPM et QM, elles appellent un rééquilibrage.

#### **3.1 Une extension trop rapide des capacités d'accueil des centres éducatifs fermés**

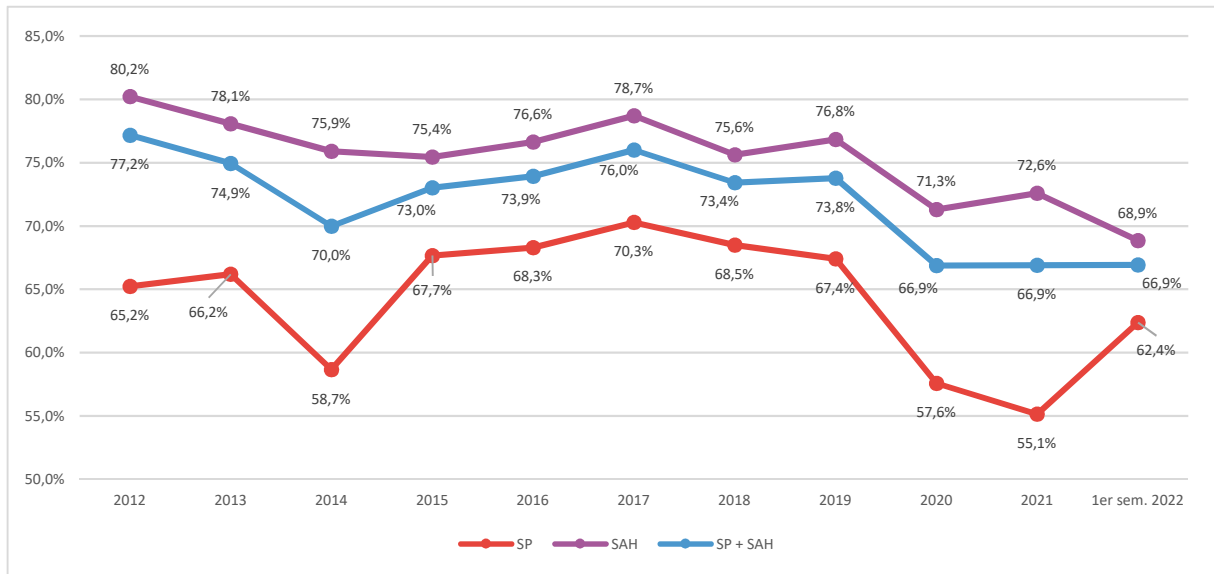
Alors que les CEF sont depuis 2020 sous-occupés, le gouvernement met en œuvre un plan de création de nouveaux CEF (20 initialement, porté à 22), qui a été annoncé en 2018 sans analyse préalable des besoins. Il serait pourtant opportun, avant de lancer des projets nouveaux, d'évaluer l'existant et d'analyser les besoins à satisfaire, en élaborant des schémas régionaux.

##### **3.1.1 Des places occupées aux deux tiers**

Compte tenu des moyens importants consacrés à la prise en charge d'un jeune en centre éducatif fermé, la bonne mobilisation des capacités d'accueil nécessite une vigilance particulière. À cet égard, pour l'indicateur « taux d'occupation des centres éducatifs fermés (CEF) secteurs publics et associatifs », le projet annuel de performances du programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* fixe un objectif de 85 %. Cette cible est identique à celle assignée aux établissements de placement éducatif EPE-UEHC du secteur public, et plus basse que celle des centres éducatifs renforcés (CER), qui est de 90 %. L'écart traduit la spécificité de ces derniers qui fonctionnent comme des « séjours de rupture » et non une prise en charge continue.

Les statistiques montrent que, depuis 2020, le taux réel d'occupation des places disponibles en CEF est inférieur à la cible de près de 20 points.

**Graphique n° 2 : Évolution du taux moyen d'occupation des CEF**



Source : DPJJ. Note : SP : service public.

Globalement, le taux d'occupation des CEF, qui était compris entre 75 et 80 % de 2002 à 2007, a diminué tendanciellement ensuite, pour atteindre 66,9 % au premier semestre 2022. Il est supérieur dans le secteur associatif habilité à ce qu'il est dans le secteur public.

Dans le secteur public, le taux augmente de cinq points entre 2012 et 2017, passant de 65,2 % à 70,3 %, puis perd huit points jusqu'en 2022, année où il s'établit, au premier semestre, à 62,4 %. Dans le secteur associatif habilité, le taux d'occupation moyen, plutôt stable sur la période 2012-2017, baisse de dix points entre 2017 et 2022, passant de 78,7 % à 68,9 %.

Au premier semestre 2022, 19 CEF, soit plus d'un tiers des centres, présentaient un taux moyen inférieur à 60 %, dont six un taux moyen inférieur à 50 %.

La direction de la PJJ explique ces constats par les difficultés structurelles rencontrées par ces établissements, qui accueillent et prennent en charge un public particulièrement difficile, ce qui occasionne notamment des atteintes aux personnes et aux biens. Selon la même source, les CEF « sont confrontés à un fort taux de rotation des équipes éducatives et à des difficultés de recrutement, tant des éducateurs que des cadres (directeurs, responsables d'unité, chefs de service), pouvant entraîner d'importants problèmes d'organisation et de fonctionnement ».

La première explication fournie mérite d'être nuancée, dans la mesure où ce sont bien les caractéristiques particulières du public accueilli qui justifient que 26,5 ETP soient prévus dans chaque CEF pour l'encadrement de douze jeunes, et que ces emplois soient destinés à accueillir des professionnels intervenant dans des champs disciplinaires complémentaires.

La deuxième explication, qui fait état d'une difficulté, sur les emplois disponibles, à attirer des professionnels expérimentés et à stabiliser les équipes, est davantage recevable. Elle est d'ailleurs confirmée par les constats de la Cour qui illustrent la situation parfois difficile de certains centres où de nombreux contractuels interviennent pour des durées parfois brèves. La fragilisation du fonctionnement des CEF qui en résulte peut contribuer à dissuader d'y affecter l'effectif prévu de jeunes.

Les délais d'obtention d'une mainlevée en cas de fugue ou de non-présentation d'un jeune fournit une troisième explication, au moins partielle, de la sous-occupation des places. La CNAPE relevait ainsi que les délais étaient « *majoritairement trop longs, pouvant aller parfois jusqu'à un mois et demi après l'alerte donnée par la structure au magistrat* ». Elle indiquait qu'elle serait vigilante à la bonne application de l'article L. 133-7 du CJPM, qui dispose que « *lorsque la place occupée par un mineur suite à une décision de placement reste vacante pendant une durée excédant sept jours, l'établissement accueillant le mineur concerné saisit d'une demande de mainlevée spécialement motivée le magistrat chargé de l'exécution de cette décision, qui statue sans délai* »<sup>58</sup>.

Enfin, les acteurs de terrain déplorent l'absence d'un outil de connaissance en temps réel des places disponibles. Les SEAT cherchent les possibilités de placement en prenant contact, pour chaque nouveau cas, avec les directeurs de CEF. Il serait utile de rendre disponible au niveau de l'interrégion de la PJJ, en partage avec les autres maillons de la chaîne judiciaire, l'état des places effectivement disponibles. Outre qu'elle faciliterait le travail des SEAT, cette évolution participerait à optimiser le remplissage des CEF.

L'impact de ces différents éléments sur un taux d'occupation des CEF inférieur à la cible mériterait d'être évalué. Sans cette analyse, et sans prise en compte des besoins à satisfaire au plan local, il est impossible de porter un diagnostic sur le caractère suffisant ou non de la capacité de prise en charge aujourd'hui déployée.

En dépit de cette incertitude, la difficulté à remplir les places disponibles n'a pas fait obstacle à la décision prise en 2018 d'étendre les capacités d'accueil en CEF.

### **3.1.2 La mise en œuvre d'un plan volontariste d'extension des capacités d'accueil sans analyse des besoins**

Le 27 septembre 2018, la garde des sceaux, ministre de la justice, a présenté un programme de création de 20 nouveaux CEF, appelés à compléter les 51 CEF existant alors.

#### **La mise en œuvre du programme national de création de nouveaux CEF**

Le 27 septembre 2018, la garde des sceaux annonçait la création de 20 nouveaux CEF, dont cinq dans le secteur public et 15 dans le secteur associatif (cf. Annexe n° 4). Ce nombre a depuis été porté à 22. Chaque création représente un budget d'investissement initialement évalué à de 4,5 M€. D'après la direction du budget, ce montant a été porté à 6 M€ compte tenu d'une conjoncture inflationniste et d'une réhausse des taux d'intérêt pour le financement sur le marché privé.

Si le calibrage du nombre de ces nouvelles structures n'a pas été précédée d'une analyse des besoins, la carte de leur implantation émane d'un travail de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse<sup>59</sup> privilégiant pour les nouvelles implantations les critères suivants :

- l'adéquation du choix d'implantation avec les besoins territoriaux repérés ;

<sup>58</sup> Contribution de la CNAPE : *Réforme de la justice pénale des mineurs, quel bilan dans le SAH ?*, octobre 2022.

<sup>59</sup> Note de cadrage du 25 octobre 2017.



- le diagnostic des ressources existantes en matière de partenariat (scolarité, insertion, santé notamment) ;
- l'accessibilité des secteurs identifiés et leur proximité aux bassins d'emploi pour faciliter les recrutements de qualité ;
- le positionnement des autorités locales et la qualité du dialogue social ;
- les contraintes immobilières.

Les nouveaux CEF appliquent un programme architectural et technique nouveau. Les innovations portent sur la création systématique d'un espace parental<sup>60</sup> et le renforcement des dispositifs de protection et de sécurité. La robustesse des matériaux mis en œuvre constitue par ailleurs une orientation forte.

La DPJJ considère que ces CEF « nouvelle génération » seront plus efficaces dans la réinsertion des jeunes placés. Elle compte sur leur implantation à proximité des centres urbains et économiques et sur une évolution architecturale dégageant davantage d'espace et permettant l'hébergement des familles en visite. Le caractère fermé des CEF sera physiquement renforcé. Des déplacements faits par la Cour sur le terrain, il ressort toutefois que certains des CEF actuels fonctionnent bien malgré une petite taille ou une implantation en zone rurale, et que leur réussite repose pour l'essentiel sur le professionnalisme et la cohésion de l'équipe éducative.

Selon le compte rendu du comité de pilotage des CEF du 13 décembre 2018, « à l'issue de l'instruction de 27 propositions, 22 dossiers ont fait l'objet d'un avis favorable de la DPJJ (17 SAH et 5 SP) et d'une validation par le cabinet GDS le 16/04/2018. Un 23<sup>ème</sup> projet SAH a été validé par la Garde des sceaux le 26 septembre 2018 ». (cf. Annexe n° 2)

Le programme a évolué, le nombre total de CEF à créer ayant été porté à 22. Trois d'entre eux ont vu le jour en 2022.

La Cour a procédé à l'analyse des marchés publics relatifs à la création des CEF de Bergerac et Épernay. Aucune anomalie significative n'a été détectée.

Un document de communication a été publié à cette occasion, qui figure toujours sur le site du ministère de la justice. Selon ce document, le but du programme est de « renforcer l'offre d'alternatives à l'incarcération, dans un contexte d'augmentation sensible du nombre de mineurs détenus ». Pour justifier ce choix, il est affirmé, à propos des CEF, que « leur pertinence en matière de prévention de la récidive a été soulignée par de nombreux rapports ».

Ces deux arguments interrogent au regard des constats dressés par la Cour.

S'agissant en premier lieu du besoin de places additionnelles, il est loin d'être avéré compte tenu de la sous-occupation actuelle du réseau des CEF. L'écart est de 20 points entre la cible que se fixe le ministère de la justice dans son RAP et la réalité. Il risque de surcroît de s'accroître, l'entrée en vigueur du nouveau CJPM se traduisant déjà par une baisse significative du nombre de jeunes prévenus qui constituaient l'un des publics importants des CEF.

S'agissant en second lieu de la pertinence des CEF en tant qu'outil de prévention de la récidive, l'enquête de la Cour des comptes a révélé que les défaillances du dispositif de suivi

---

<sup>60</sup> Cet appartement situé dans l'enceinte du CEF mais indépendant permet l'accueil des familles des mineurs le temps d'un week-end et de consolider ou de recréer ainsi les liens familiaux. Le dispositif existait ponctuellement, comme à Sainte-Menehould, et se voit ainsi étendu.

statistique du ministère de la justice et l'insuffisance des évaluations empêchent de disposer de données fiables en la matière.

Interrogée par la Cour, la DPJJ n'a pas été en mesure d'identifier les rapports évoqués dans le document de présentation du programme de création des nouveaux CEF. Elle a répondu que « *les constats portés par la DPJJ sont une autoréférence à une circulaire de la DPJJ du 13 novembre 2008* ». Cette circulaire affirmait que « *la mise en place des CEF a d'ores et déjà permis d'obtenir des résultats très encourageants, plus de 61 % des mineurs passés en CEF ne sont plus impliqués dans une affaire pénale dans l'année qui suit la fin de leur placement* ». Selon la DPJJ elle-même, « *la source de cette évaluation est incertaine, de sorte que le chiffre peut légitimement appeler des réserves* ».

Regrettable en soi, cette incertitude est d'autant plus préoccupante que c'est en s'appuyant sur cette source « incertaine » que le ministère de la justice a pris la décision de lancer un programme de création d'envergure. Alors que 51 CEF étaient en activité, le plan prévoit d'en ouvrir 22 autres soit une augmentation de capacité de plus de 40 %.

L'insuffisante analyse des besoins est d'autant plus grave que la contribution des CEF à la prévention de la récidive fait l'objet d'interrogations de longue date.

Dans leur rapport d'information de juillet 2011 sur les CEF et les EPM<sup>61</sup>, les sénateurs Jean-Claude Peyronnet et François Pillet considéraient déjà qu'elle « *ne repose sur aucune étude scientifique établie* ». Ils regrettaient l'insuffisante évaluation des CEF, soulignant « *un manque de données objectives* ». L'absence de données fiables sur le devenir des jeunes qui placées en CEF étaient également soulignée dans les articles spécialisés portant sur le sujet<sup>62</sup>.

La DPJJ a mené une enquête sur la réitération des mineurs placés en CEF entre 2003 et 2006, dont le principal enseignement est que plus la durée du séjour en CEF est longue, moins le taux de réitération à la sortie est élevé. Cette étude ne démontre pas, en revanche, la pertinence du dispositif CEF en tant qu'il conduirait à des niveaux de réitération inférieurs à ceux de jeunes délinquants qui ne sont pas passés par les CEF. Elle indique que 44 % des mineurs de l'échantillon retenu ont été condamnés à une peine de prison ferme après le séjour en CEF.

Après le lancement du programme immobilier, d'autres analyses ont été menées. Une autre étude de la DPJJ, portant sur les jeunes sortis de CEF en 2016 et 2017, corrobore ainsi la précédente. Elle conclut que 31 % de ces jeunes ont été incarcérés au 31 décembre de l'année 2018 et 2019 respectivement, et que cette proportion varie selon la durée du placement, les durées courtes aboutissant à des taux d'incarcération supérieurs aux durées longues. Mais pas plus que la précédente, cette étude ne compare les parcours des jeunes qui ont été hébergés en CEF avec ceux des autres jeunes délinquants.

Enfin, un travail récent de la DPJJ sur le profil des mineurs placés en CEF le 15 juin 2021 montre que, six mois après leur sortie, 86 % des jeunes n'ont pas commis de nouveau délit ou crime et que 39 % des jeunes mettent en œuvre le projet éducatif élaboré au CEF. Le délai

---

<sup>61</sup> Rapport d'information n° 759 de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, *L'enfermement des mineurs délinquants : évaluation des centres éducatifs fermés et des établissements pénitentiaires pour mineurs* », présenté par MM. Jean-Claude Peyronnet et François Pillet, sénateurs, juillet 2011.

<sup>62</sup> Notamment : « *Centres éducatifs fermés : quels bilans* », Jean-Luc Rougé, Journal du droit des jeunes, n° 330, décembre 2013.

de six mois étant trop bref pour que des enseignements complets puissent être tirés, cette étude se poursuit.

Pour justifier la création de 20 CEF supplémentaires (nombre porté depuis à 22), le document de communication qui accompagne l'annonce du 27 septembre 2018 met en avant un troisième argument. Il indique que les CEF « *complètent un dispositif de placement diversifié, composé de modalités d'hébergement variées* ». Les spécificités du CEF, qui le distinguent des autres établissements de placement, sont clairement présentées, mais aucune explication n'est fournie sur le choix d'investir dans cette catégorie d'établissements plutôt que dans les autres.

La note de service adressée aux directeurs interrégionaux de la PJJ le 25 octobre 2017 indique seulement que « *cette évolution du dispositif CEF s'inscrit dans une démarche globale d'amélioration de la prise en charge des mineurs afin de prévenir durablement la persistance des comportements délinquants* ». Elle ajoute que « *le développement du programme des CEF s'inscrit dans une recherche d'équilibre des équipements et de complémentarité* ».

En revanche, les alertes lancées en 2017 et 2018 par le CGLPL et la CNC DH quant aux dysfonctionnements et limites des CEF paraissent ne pas avoir été prises en compte, pas plus que les difficultés en termes de ressources humaines des structures qui conditionnent pourtant leur bon fonctionnement. Les réserves d'acteurs clefs intervenant dans le champ de la délinquance des mineurs ne semblent pas non plus avoir été prises en considération. Sans nier l'intérêt des CEF, ils soulignent la pertinence d'une diversité de formules de placement et regrettent le choix de réserver aux seuls CEF les investissements en faveur de places d'hébergement supplémentaires.

### **Des positions critiques convergentes**

Certains acteurs clefs de la prise en charge des mineurs délinquants ont exprimé des réserves sur le lancement et le dimensionnement du plan de création de nouveaux CEF.

C'est le cas notamment de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (AFMJF), pour qui « *le placement en CEF intervient souvent en raison de l'absence de places disponibles dans d'autres établissements de placement* ». L'association constate « *une insuffisance des lieux de placement de la PJJ (UEHC, CER), sur tout le territoire* ». Elle souligne l'importance « *de disposer d'une diversité de lieux de placement disponibles, pour conserver au magistrat le choix de la structure et de l'accompagnement les plus adaptés* »<sup>63</sup>. Elle remarque que le risque d'incarcération en cas de non-respect du contrôle judiciaire n'existe pas qu'en CEF, mais également dans d'autres structures, où la mesure de placement peut également être associée à un contrôle judiciaire.

La CNAPE a également, dans le cadre des états généraux du placement organisés en 2021 et 2022, appelé à « *continuer à disposer d'une palette de réponses la plus large possible, avec une offre diversifiée de placement (lieux de vie, familles d'accueil dans le champ pénal, CER, CEF, etc.), et rappeler que toute demande d'admission doit être formulée parce qu'ayant du sens pour le projet formulé pour le jeune* ».

---

<sup>63</sup> Suites de l'entretien du 12 décembre 2022 avec la présidente de l'AFMJF.

Dans un rapport de 2021 intitulé « *Les droits fondamentaux des mineurs enfermés* », le CGLPL estime que « *les justifications à l'ouverture de vingt nouveaux CEF sont peu lisibles au regard d'une part des données statistiques sur la délinquance des mineurs et d'autre part de l'absence d'une évaluation sérieuse du dispositif malgré le constat partagé des nombreuses difficultés rencontrées par les CEF* ». Il recommande en conséquence « *le report du projet de création de vingt CEF supplémentaires dans l'attente d'une correction dûment évaluée des fragilités du dispositif et en raison du caractère exceptionnel que doit conserver le placement en CEF* ».

Le rapport d'information du Sénat de septembre 2022 sur la délinquance des mineurs<sup>64</sup>, dans une sous-partie intitulée « *le succès inégal des centres éducatifs fermés* », regrette l'absence d'évaluation globale. Il constate que « *si certains centres permettent à la fois d'éviter l'incarcération et de permettre la réinsertion, la concentration de moyens nécessaires à leur bon fonctionnement s'avère de plus en plus difficile à réunir et s'effectue au détriment d'autres formes de prises en charge* ». Il conclut à la nécessité d'un « *arrêt de la création de nouveaux centres* » et adresse la recommandation suivante au ministère de la justice : « *réorienter les moyens destinés à la création de nouveaux centres éducatifs fermés vers le financement de la mise en œuvre des mesures existantes* ».

Enfin, le nombre des CEF supplémentaires à construire lui-même ne semble pas non plus avoir reposé sur une analyse étayée des besoins. En effet, si le document du 6 juin 2017 avance le chiffre de 20, une autre version de la « *feuille de route* », datée du 28 juin 2017<sup>65</sup>, propose de créer 50 nouveaux CEF, en limitant la capacité d'accueil de chacun à 8 places. Cette hypothèse n'a pas été retenue. Mais le flou qui a présidé à la définition initiale de l'objectif est significatif d'une absence d'analyse préalable des besoins à couvrir.

### **3.1.3 Réaliser une évaluation de l'existant, au plus près des besoins locaux avant tout nouveau projet de CEF**

Un plan d'envergure a été lancé pour augmenter les capacités des CEF alors que celles des structures existantes sont loin d'être saturées et que les raisons de cette situation n'ont pas été expertisées. Or le contexte de 2023 n'est plus celui de 2018. L'annonce de la création de 20 nouveaux CEF était une réponse à une augmentation du nombre de détenus mineurs. Mais cette statistique, depuis l'entrée en vigueur du CJPM, évolue à la baisse.

À ce changement de contexte s'ajoutent des incertitudes graves sur la pertinence même du choix fait de privilégier les CEF en tant qu'outil de prise en charge des mineurs délinquants. L'enquête de la Cour des comptes a mis en évidence la faiblesse des études portant sur leur efficacité, la pénurie de main d'œuvre qualifiée pour les encadrer et les problèmes récurrents rencontrés dans leur fonctionnement.

---

<sup>64</sup> Rapport n° 885 présenté par Mme Céline Boulay-Espéronnier, M. Bernard Fialaire, Mmes Laurence Harribey et Muriel Jourda, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication et de la commission des lois constitutionnelles, de la législation du suffrage universel et du Règlement et d'administration générale, septembre 2022.

<sup>65</sup> Le statut de cette autre version n'est pas clair non plus.

Ces constats et l'évolution du contexte lié à l'entrée en vigueur du CJPM justifient qu'une pause soit observée dans la conduite du programme de création de nouveaux CEF.

Sur l'ensemble de la programmation envisagée, dix projets de nouveaux CEF n'ont pas encore donné lieu à acquisition de terrain ou obtention des autorisations administratives à la date du contrôle. Il ne s'agit ni d'interrompre les douze projets en cours ou ayant donné lieu à une ouverture, ni de remettre en cause l'opportunité des CEF, mais de prendre le temps de procéder à une évaluation, tant globale qu'établissement par établissement, et de mesurer plus finement qu'aujourd'hui, en volume et géographiquement, les besoins de nouveaux CEF.

Il s'agirait également d'expertiser les raisons de l'écart conséquent entre le taux de prescription de placement en CEF par les magistrats et leur taux d'occupation. Une telle remise à plat permettrait aussi de remettre à jour les schémas d'organisation du placement judiciaire afin d'en rappeler les différentes composantes, y compris hors CEF, qui contribuent à mettre à la disposition des tribunaux pour enfants une palette diversifiée de solutions pour les jeunes délinquants, et de faciliter l'orientation des jeunes par les magistrats.

Cette période d'évaluation et d'étude serait également mise à profit pour tirer les conséquences de l'évolution des durées de placement en CEF résultant de l'application des dispositions nouvelles du code de la justice pénale des mineurs. Celles-ci ont en effet conduit à une forte progression du nombre de mineurs placés pendant une période de quelques mois au maximum, dans l'attente de l'audience sur la culpabilité ou de l'audience unique, qui doivent se tenir dans un délai de trois mois. Si le placement peut être prolongé à l'issue de ces audiences, l'incertitude sur leur issue produit en tout état de cause une difficulté pour le mineur à s'inscrire dans un projet. Or, le projet CEF a été conçu autour de plusieurs modules qui se succèdent sur une durée de six mois. La CNAPE relevait ainsi que « *la nouvelle temporalité du procès pénal se heurte à celle du travail éducatif. Ce dernier s'inscrit par essence dans un temps plus long, de quatre à six mois en moyenne* » et notait des difficultés dans l'exercice des missions des CEF, la prise en charge d'un jeune sur un temps court s'apparentant davantage à de l'accueil d'urgence et ne permettant pas la conduite d'un projet global. Il est nécessaire que la DPJJ s'empare de ce sujet et puisse fournir des orientations sur le travail éducatif à réaliser auprès de ces mineurs au regard de la nouvelle temporalité du placement. Si un mineur doit être placé avant son audience de culpabilité ou son audience unique, elle pourrait aussi privilégier d'autres lieux de placement de la PJJ, voire recréer des centres de placement immédiat.

Le ministère de la justice n'est pas favorable à l'orientation proposée par la Cour, qui contreviendrait à un plan d'action présenté par le garde des sceaux le 5 janvier 2023 dans le cadre des états généraux de la justice. En effet, selon lui, « *les CEF « nouvelle génération » apportent une réelle plus-value éducative au dispositif de placement* » et ils « *n'entrent pas en concurrence avec les autres établissements de placement* ».

Sans méconnaître ces éléments, la Cour estime néanmoins que le lancement de projets nouveaux de CEF devrait être conditionnée à une analyse précise du besoin associant les acteurs locaux, à un diagnostic complet sur l'offre existante et à la prise en compte des effets du cadre nouveau que constitue le code de la justice pénale des mineurs.

**Recommandation n° 7.** (DPJJ) Avant de lancer des projets nouveaux de CEF, 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

## 3.2 Des différences significatives de prise en charge dans les établissements pénitentiaires pour mineurs et les quartiers pour mineurs

Conséquence de l'arrêt de la création des EPM après la première vague ouverte en 2007 et 2008, coexistent aujourd'hui deux dispositifs d'incarcération des mineurs : les QM, d'une part, les EPM, d'autre part. Ces structures offrent une qualité de prise en charge très différente, alors même que rien n'indique que les profils des mineurs qui y sont incarcérés sont différents. Cette situation, ainsi que les importants moyens consacrés aux EPM, appellent des rééquilibrages.

### 3.2.1 La superposition de deux logiques historiques

Historiquement, les EPM avaient vocation à remplacer les QM, afin que les mineurs détenus soient accueillis non plus dans l'enceinte de prisons pour adultes, mais dans des établissements spécialisés où ils bénéficieraient d'un encadrement éducatif renforcé, ainsi que d'un accès aux activités socio-éducatives, culturelles, sportives et aux soins. Le rapport annexé à la loi « Perben 1 » indiquait ainsi : « *L'objectif, à terme, est de favoriser au maximum la suppression des quartiers de mineurs au profit de ces nouveaux établissements spécialisés* ». Cette orientation permettait de respecter la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989, qui prévoit une séparation, parmi les personnes détenues, entre les majeurs et les mineurs<sup>66</sup>.

Dans les faits, la dynamique de création de ces établissements d'un nouveau type s'est interrompue dès la fin 2008. Le coût d'investissement et de fonctionnement des EPM a agi comme un frein. Mais c'est surtout la question du maillage territorial qui explique cet arrêt. Les EPM, dont la capacité d'accueil est en moyenne cinq ou six fois supérieure à celle des QM, ne permettent pas en effet le même degré de proximité avec les familles et les éducateurs du milieu ouvert. Le choix s'est donc imposé, plutôt que de continuer à construire des établissements spécifiques, d'assurer une étanchéité des quartiers pour mineurs au sein des établissements pénitentiaires généralistes.

Deux logiques historiques se superposent ainsi.

Les QM, au nombre de 45, sont de petites unités, occupées en moyenne par huit jeunes, insérées dans des établissements qui comptent plusieurs centaines de détenus majeurs. Bien qu'hébergés dans un même établissement pénitentiaire, les adultes et les jeunes sont séparés : leurs cellules occupent des ailes distinctes et les mouvements de détenus cherchent à préserver l'étanchéité des deux populations, sans toutefois parfaitement y parvenir. Mais le contexte demeure celui de l'univers carcéral classique. L'administration pénitentiaire est omniprésente.

---

<sup>66</sup> Article 37 alinéa c) : « *Tout enfant privé de liberté sera séparé des adultes, à moins que l'on estime préférable de ne pas le faire, dans l'intérêt supérieur de l'enfant.* »

Les éducateurs de la PJJ et les professeurs de l'éducation nationale occupent, institutionnellement et numériquement, une place marginale. Les éducateurs de la PJJ appartiennent à un service de milieu ouvert qui les affecte en QM.

Chacun des six EPM créés en 2007 et 2008 est un petit établissement pénitentiaire autonome de 60 places au maximum, où ne sont incarcérés que des mineurs. La PJJ y est massivement présente, aux côtés de l'administration pénitentiaire, avec laquelle elle doit travailler en « binôme ». Ainsi la directrice ou le directeur de l'établissement, qui appartient à l'administration pénitentiaire, doit travailler avec le directeur ou la directrice du service éducatif de l'EPM, qui relève de la PJJ et exerce une responsabilité étendue. La coopération effective entre les équipes de l'administration pénitentiaire et de la PJJ, complémentaires mais éloignées en termes de sociologie professionnelle, nécessite une vigilance constante de part et d'autre. Aux côtés de ces deux équipes, la composante enseignement et la composante santé, aux effectifs beaucoup plus modestes, contribuent à assurer la nécessaire pluridisciplinarité des prises en charge.

### **3.2.2 Des différences de moyens humains non justifiées par des différences de situation entre les mineurs**

#### **3.2.2.1 Des différences de moyens humains et de prise en charge**

La circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs prévoit des dispositions s'appliquant indifféremment aux mineurs détenus en EPM et en QM. Son élaboration avait pour objet de limiter les disparités et d'homogénéiser les prises en charge des mineurs en EPM et en QM<sup>67</sup>. À propos de la prise en charge individuelle, elle rappelle que « l'AP et la PJJ, en lien avec les services de l'éducation nationale et de la santé, sont garants des moyens donnés au mineur pour que l'incarcération prenne sens pour lui. Le service éducatif de la PJJ est garant de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet de sortie prenant en compte les propositions de l'équipe pluridisciplinaire ». L'enseignement et la formation doivent représenter la part la plus importante de l'emploi du temps, et l'accès des mineurs à cette instruction et formation requiert l'engagement de l'ensemble des personnels concernés, qu'ils appartiennent à l'administration pénitentiaire, à la PJJ ou à l'éducation nationale. Les activités d'enseignement ne peuvent pas être inférieures à 12 heures et doivent atteindre de préférence 20 heures. La PJJ met en œuvre au profit des mineurs des activités socio-éducatives.

Pour autant, les moyens, notamment humains consacrés aux EPM, d'une part, et aux QM, d'autre part, sont très éloignés lorsqu'on les rapporte au nombre de mineurs détenus. Cette disparité peut expliquer des temps d'activité en dehors des cellules très différents.

Les EPM ont en effet été dotés dès leur ouverture de moyens importants. 117 personnels du ministère de la justice sont prévus dans chaque établissement. L'effectif prévu pour l'administration pénitentiaire est de 72 ETP, dont 67 personnels de surveillance et deux personnels de direction. Le service éducatif de la PJJ dispose, quant à lui, d'une allocation de

---

<sup>67</sup> Cf. Rapport de l'enquête conjointe DAP/DPJJ sur les mineurs détenus au 1<sup>er</sup> juin 2015.

45 ETP, dont 36 éducateurs, trois responsables d'unité éducative et un psychologue. À la rentrée 2021, les EPM comptaient, en outre, 8 ETP d'enseignants en moyenne. Enfin, en 2020, ils disposaient en moyenne de 2,43 ETP pour les soins somatiques et de 2,1 ETP pour les soins psychiatriques<sup>68</sup>.

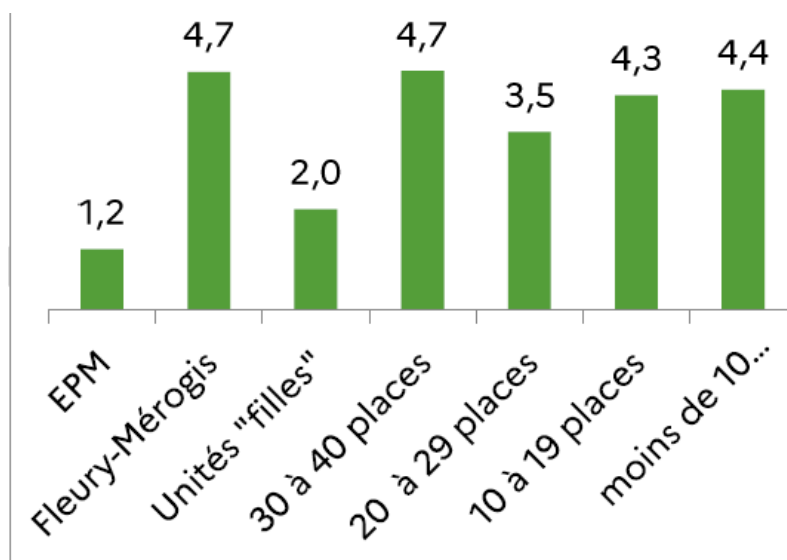
Il résulte de ces données un taux d'encadrement des mineurs sensiblement plus élevé en EPM qu'en QM.

En ce qui concerne le personnel de surveillance, le nombre de personnels de surveillance en exercice par mineur détenu est près de 4,7 fois supérieur en EPM à ce qu'il est dans les grands QM, la différence étant moindre avec les petits QM<sup>69</sup>. Ce ratio s'explique notamment par l'organisation des EPM en petites unités de vie d'une dizaine de mineurs.

La formation d'adaptation à l'emploi offerte aux surveillants prenant des fonctions auprès des mineurs est également différente. En QM, ils suivent une formation de dix jours, qui s'adresse uniquement au personnel pénitentiaire. En EPM, la formation est de 15 jours ; destinée à un public mixte administration pénitentiaire/PJJ, elle comprend notamment cinq jours de stage en immersion.

En ce qui concerne les éducateurs de la PJJ, la différence de dotation théorique est également très importante : les ratios sont de cinq mineurs détenus pour un éducateur en QM, contre 1,7 mineurs détenus pour un éducateur en EPM<sup>70</sup>. Cette différence s'explique en partie par l'amplitude horaire de l'intervention des éducateurs en EPM, et, comme dans le cas des surveillants pénitentiaires, par la configuration des EPM en unités d'hébergement. Les écarts se confirment en pratique, avec 1,2 mineur par éducateur en EPM contre 3,9 en moyenne dans les QM.

**Graphique n° 3 : Nombre de mineurs par éducateur en EPM et en QM**



<sup>68</sup> Pour les soins psychiatriques : moyenne calculée hors EPM de Meyzieu (données non connues).

<sup>69</sup> Rapport relatif à la prise en charge des mineurs détenus réalisé par la DAP et la DPJJ, 2022.

<sup>70</sup> Ibidem.



Source : Rapport relatif à la prise en charge des mineurs détenus réalisé par la DAP et la DPJJ, 2022.

Tous les EPM disposent en outre d'une présence continue des psychologues de la PJJ, tandis que cette intervention n'est assurée que dans un tiers des QM, souvent sur une demi-journée dans les QM de petite et moyenne capacité.

Les éducateurs intervenant en QM sont par ailleurs des éducateurs relevant des services de milieu ouvert, affectés à temps complet ou partiel sur les QM. Alors que les services éducatifs en EPM disposent de trois responsables d'unité éducative, la DPJJ ne prévoit pas d'ETP de responsable d'unité éducative (RUE) pour assurer l'encadrement des éducateurs en QM, sauf dans quelques gros QM. L'encadrement est ainsi pris en charge par les RUE des services de milieu ouvert, dont l'implication est disparate selon les territoires.

Les activités offertes par la PJJ sont, logiquement, plus importantes en EPM qu'en QM : ainsi en 2018, le temps hebdomadaire moyen de prise en charge des mineurs par la PJJ était de 11,5 heures en EPM alors qu'il était de 9,6 heures en QM<sup>71</sup>.

Des différences sont observées également dans les activités d'enseignement. La convention entre le ministère de la justice et le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse du 15 octobre 2019 officialise une différence entre les deux situations, contrairement à la circulaire du 24 mai 2013, en prévoyant que « *les temps hebdomadaires de scolarisation ont vocation à atteindre 12 heures en quartier mineurs et 20 heures en établissements pénitentiaires pour mineurs* ». Si le temps de scolarisation n'atteint dans aucune des structures les 20 heures hebdomadaires prévues, il était proche de douze heures par semaine en EPM et de sept heures en QM en moyenne pendant l'année 2019-2020<sup>72</sup>.

L'année scolaire, par ailleurs, s'organise sur la base de 40 semaines en EPM ; elle est comprise entre 36 et 40 semaines en QM, selon le volontariat des équipes. En outre, les EPM comptent tous dans leurs effectifs un psychologue de l'éducation nationale, alors que cette catégorie de personnel est quasiment absente des QM. L'offre de formation adressée aux mineurs est davantage diversifiée dans les établissements spécialisés, où les relations sont régulières entre les enseignants et les éducateurs. Enfin, chaque EPM compte un proviseur adjoint de l'unité pédagogique régionale, cadre de l'éducation nationale, qui assure les fonctions de directeur des enseignements et à ce titre a notamment pour mission d'encadrer les enseignants du site.

Au total, la qualité de la prise en charge éducative des mineurs est ainsi plus élevée en EPM qu'en QM, avec notamment des activités d'enseignement, socio-éducatives et sportives plus soutenues en EPM et des temps collectifs plus nombreux.

---

<sup>71</sup> Mission thématique sur l'orientation et la prise en charge des mineurs dans les lieux de détention, Inspection générale de la justice, octobre 2019.

<sup>72</sup> Compte rendu du regroupement des chefs d'établissement des lieux de détention pour mineurs, 23 juin 2022.

### 3.2.2.2 Des mineurs aux profils similaires

La circulaire du 24 mai 2013 relative au régime de détention des mineurs énonce certains principes s'agissant de l'orientation des mineurs, prévenus ou condamnés (cf. § 2.3.1 *supra*). Mais en pratique, ainsi que le relevait la mission sur l'orientation et la prise en charge des mineurs dans les lieux de détention réalisée par l'IGJ en 2019, « *la répartition est le plus souvent empirique en fonction de l'implantation géographique des EPM [proximité avec le lieu de vie habituel et avec la juridiction en charge du dossier] et de l'effectif des mineurs détenus dans chaque établissement* »<sup>73</sup>.

Les données disponibles ne suggèrent pas que les mineurs incarcérés dans l'une ou l'autre des structures présentent des profils significativement différents. Les durées moyennes d'incarcération observées depuis 2017, d'environ trois mois (2,6 en 2022), sont similaires. En outre, si l'on comptait le 1<sup>er</sup> janvier 2020 une proportion plus importante de mineurs de 13-16 ans en EPM (14 % contre 8 % en QM), cette proportion était, le 1<sup>er</sup> janvier 2022, quasiment identique (10 % en EPM contre 9 % en QM, 41 % des mineurs étant détenus en EPM)<sup>74</sup>. Les mineurs détenus en EPM sont un peu plus concernés par les infractions relatives aux stupéfiants, tandis que les mineurs détenus en QM sont davantage concernés par des infractions relatives aux vols. D'autre part, alors que les QM accueillait jusque-là une part plus importante de mineurs condamnés que les EPM, la proportion s'établit pour les deux structures à 35 % le 1<sup>er</sup> janvier 2022, parallèlement à la diminution du nombre de mineurs prévenus. Reste que 61 % des condamnés demeurent, à cette date, détenus en QM<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Mission thématique sur l'orientation et la prise en charge des mineurs dans les lieux de détention, op. cit.

<sup>74</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, au total, 91 % de mineurs détenus sont âgés d'au moins 16 ans. La détention de mineurs de moins de 13 ans n'est pas possible.

<sup>75</sup> A la même date, deux mineurs détenus sur trois sont prévenus (65 %).

**Tableau n° 14 : Durée moyenne d’incarcération (en mois)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
EPM Lavour	2,2	2,4	2,9	2,8	2,9	2,1
EPM Marseille	3,2	3,6	3,7	3,1	3,2	2,3
EPM Orvault	2,2	2,4	2,5	2,7	2,1	2,6
EPM Porcheville	3	3	3,3	3,9	3,5	2,7
EPM Quiévrechain	2,2	2,2	2,2	2,6	2,7	2,8
EPM Meyzieu	2,2	2,7	2,7	3,1	2,6	2,5
QM	2,8	3	3	3	3	2,6
<b>France entière</b>	<b>2,7</b>	<b>2,9</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2,6</b>

Source : DAP

Le ministère de la justice ne dispose pas de données à jour sur la part des mineurs primo-incarcérés, ceux incarcérés dans le cadre d’une procédure criminelle ou encore ceux suivis antérieurement par la PJJ, qui pourraient éventuellement permettre de distinguer les mineurs incarcérés en EPM de ceux détenus en QM.

En revanche, on peut noter une particularité en ce qui concerne les jeunes filles, qui ne représentent qu’une minorité des mineurs détenus (4 % au 1<sup>er</sup> janvier 2022). Elles sont majoritairement incarcérées en QM, dans une proportion plus importante que celle des garçons : le 1<sup>er</sup> janvier 2022, elles représentaient 2,9 % des détenus en EPM, contre 4,5 % en QM. Ce constat s’explique notamment par le fait que seuls trois EPM sur les six existants sont ouverts à l’accueil des filles (Lavour, Quiévrechain et Meyzieu).

### 3.2.3 Privilégier l’orientation des mineurs détenus vers les EPM

Alors que les EPM avaient connu une forte augmentation de leur taux d’occupation en 2018 et 2019, conduisant dans certains cas à une saturation ou quasi-saturation, parallèlement à l’augmentation du nombre total de mineurs détenus, la baisse du nombre de mineurs incarcérés depuis l’automne 2021 a conduit à une diminution des taux d’occupation.

**Tableau n° 15 : Capacité et taux d’occupation des EPM**

	Capacité maximale	Taux d’occupation au 1 <sup>er</sup> septembre 2022	Taux d’occupation au 1 <sup>er</sup> décembre 2022
EPM Quiévrechain	59	67,8%	62,7%

LES CENTRES  
EDUCATIFS FERMES  
ET LES ETABLISSEMENTS PENITENTIAIRES POUR MINEURS

	<i>Capacité maximale</i>	<i>Taux d'occupation au 1<sup>er</sup> septembre 2022</i>	<i>Taux d'occupation au 1<sup>er</sup> décembre 2022</i>
EPM Meyzieu	59	69,5%	57,6%
EPM Marseille	59	69,5%	54,2%
EPM Porcheville	54	70,4%	75,9%
EPM Orvault	55	65,5%	56,4%
EPM Lavour	58	67,2%	77,6%

Source : DAP

Sur le territoire d'Aix-Marseille fin 2022, alors que le quartier pour mineurs proche, situé à Aix-Luynes, connaît un taux d'occupation important (84,6 % au 1<sup>er</sup> décembre 2022), justifiant de fréquentes et lourdes opérations de transfèrement, l'EPM de Marseille-La Valentine est à moitié vide.

Compte tenu des moyens importants qui leur sont consacrés, qui permettent notamment une offre d'activités plus importante au bénéfice des mineurs qui y sont incarcérés, il apparaît nécessaire d'optimiser l'occupation des EPM. L'objectif, conformément aux instructions ministérielles, doit être d'y orienter une part plus importante des mineurs incarcérés, et notamment les plus jeunes et les primo-incarcérés, davantage sensibles au « choc de l'incarcération », ainsi que ceux dont la durée d'incarcération est susceptible d'être la plus longue. Cette orientation doit être combinée avec une limitation de l'éloignement des mineurs de leur lieu de vie et du service de milieu ouvert assurant leur suivi, les contraintes liées aux exigences judiciaires (besoin de proximité de la juridiction pour faciliter les extractions par exemple) et des contraintes disciplinaires.

Elle pourrait s'appuyer sur la mise en place de schémas territoriaux, dont l'exemple de l'interrégion de Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse montre qu'une mise à jour régulière est toutefois nécessaire<sup>76</sup>. La mission d'inspection de l'IGJ de 2019 estimait à cet égard que : « Cette bonne pratique mérite néanmoins d'être étendue à l'initiative des administrations centrales afin de définir des critères d'orientation des mineurs détenus au plus près des besoins des juridictions ». Elle faisait de ce constat une recommandation. Une autre piste, suggérée par le ministère de la justice, consisterait à élaborer un outil partagé d'orientation et de suivi des mineurs incarcérés.

---

<sup>76</sup> Datant de 2016, le « schéma territorial » nécessite une réécriture, que la DIRPJJ à entreprise, en concertation avec les autres acteurs.

**Recommandation n° 8.** (DAP, DPJJ, DACG) Élaborer un plan d'action, afin de privilégier l'orientation des mineurs détenus vers les EPM.

### 3.2.4 Rééquilibrer les moyens humains de la PJJ entre EPM et QM

La différence d'allocation des moyens en éducateurs en EPM et en QM ne paraît pas justifiée dans la proportion aujourd'hui observée, alors que, dans les deux cas, le principe est celui de l'intervention continue de la protection judiciaire de la jeunesse.

Dans le territoire de l'interrégion Sud-Est, le directeur interrégional de la PJJ, dans une note à l'administration centrale, constatait une insuffisance des moyens humains affectés en QM. Rappelant la sous-occupation de l'EPM de Marseille, il estimait utile de mesurer la plus-value éducative engendrée par l'encadrement en EPM d'un éducateur pour deux mineurs en journée. Il proposait de réaffecter un poste de responsable d'unité éducative et six ETP d'éducateur de l'EPM au profit des QM (et d'un gain d'ETP).

D'ores et déjà, des éducateurs de l'EPM ont pu ponctuellement et sur la base du volontariat être missionnés en « renfort » dans des QM. De façon plus générale, le rapport relatif à la prise en charge des mineurs détenus produit par l'AP et la PJJ indiquait que « *de nombreuses directions interrégionales de la PJJ considèrent que les moyens alloués aux services éducatifs en EPM doivent être réévalués* »<sup>77</sup>. Il constatait que dans les QM, notamment les plus petits, la PJJ est confrontée à des difficultés en ressources humaines (touchant tant les responsables d'unité éducative que les éducateurs) pour garantir la qualité de la prise en charge.

Aussi semble-t-il nécessaire de redéployer une partie des importants moyens humains de la PJJ affectés en EPM au profit des QM, avec pour objectif de rapprocher l'accompagnement des mineurs détenus dans l'un ou l'autre des types d'établissement. Ce redéploiement pourrait en outre permettre d'envisager, dans les QM les plus importants, de créer des postes de responsables d'unité éducative consacrés à la détention, ce qui n'est aujourd'hui le cas qu'à Fleury-Mérogis et à Villepinte. Cette recommandation rejoint celle formulée par des sénateurs en 2018, qui proposaient de remplacer à terme les QM par de nouveaux EPM ou « *à tout le moins* », de « *rapproch[er] les conditions détention en QM de celles observées en EPM* » en renforçant les effectifs en charge de l'encadrement des détenus<sup>78</sup>. En tout état de cause, l'option de la création de nouveaux EPM semble devoir être écartée, compte tenu de l'évolution de la démographie des mineurs incarcérés et au regard de leur coût tant en investissement qu'en fonctionnement.

---

<sup>77</sup> Rapport relatif à la prise en charge des mineurs détenus, administration pénitentiaire / protection judiciaire de la jeunesse, 2023.

<sup>78</sup> *La réinsertion des mineurs enfermés*, rapport d'information présenté par Mme Catherine Troendlé et M. Michel Amiel, sénateurs, septembre 2018.

**Recommandation n° 9.** (DPJJ, DAP) Mieux répartir les effectifs de la PJJ en milieu pénitentiaire, en redéployant des ETP des EPM vers les QM.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Certains choix stratégiques doivent être mieux fondés. L'extension des capacités d'accueil des CEF est trop rapide et peu justifiée par une évaluation des avantages attendus. Par ailleurs la différence de prise en charge entre les EPM et les QM apparaît excessive.*

*Une pause doit être envisagée dans la création de nouveaux CEF, afin de préciser les besoins et de consolider les autres dispositifs d'accueil au pénal de la PJJ. En effet, les places de CEF sont actuellement sous-occupées, et le plan de création de 22 nouveaux CEF a été engagé sans qu'une analyse des besoins ait été réalisée. Par ailleurs, les difficultés liées aux ressources humaines, de même que les dysfonctionnements affectant certains centres, nécessitent un examen approfondi pour y remédier. Cette pause permettrait de procéder à une évaluation, tant globale qu'établissement par établissement, et de mesurer plus finement qu'aujourd'hui les besoins de nouveaux CEF. Elle s'impose d'autant plus que l'entrée en vigueur du nouveau code de la justice pénale des mineurs modifie le contexte d'intervention des CEF en limitant le nombre de jeunes prévenus qui y sont affectés et en réduisant les durées de prise en charge.*

*Les importantes différences de moyens et de qualité de prise en charge en EPM et en QM appellent par ailleurs à des évolutions. Alors que les EPM avaient vocation à remplacer les QM, la dynamique de création de ces nouveaux établissements spécialisés a été stoppée après la construction des premiers EPM annoncés, de sorte que se superposent aujourd'hui deux logiques historiques. Or les moyens importants dont ont été dotés les EPM, dès l'origine, conduisent logiquement à des niveaux de prise en charge très inégaux, pour des mineurs dont rien n'indique qu'ils présentent des profils différents. Il paraît dès lors nécessaire de privilégier l'orientation des mineurs détenus vers les EPM, afin qu'ils bénéficient de la prise en charge éducative renforcée que ces établissements offrent. Par ailleurs, l'importante dotation des EPM autorise le redéploiement d'une partie des moyens humains de la DPJJ vers les QM, afin de réduire les différences de prise en charge.*

---

## ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des sigles employés .....	64
Annexe n° 2.	Aspects financiers de la construction de nouveaux CEF publics.....	66
Annexe n° 3.	Carte des établissements pénitentiaires pour mineurs.....	67
Annexe n° 4.	Carte des centres éducatifs fermés et du programme de création de nouveaux CEF .....	68
Annexe n° 5.	Dispositif de contractualisation avec le secteur associatif .....	69

### **Annexe n° 1. Liste des sigles employés**

- AFMJF : association française des magistrats de la jeunesse et de la famille  
ARS : agence régionale de santé  
CEF : centre éducatif fermé  
CER : centre éducatif renforcé  
CGLPL : Contrôleur général des lieux de privation de liberté  
CJPM : code de la justice pénale des mineurs  
CMPP : centre médico-psycho-pédagogique  
CNAPE : Convention nationale des associations de protection de l'enfant  
CPOM : contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens  
CSAPA : centre de soin, d'accompagnement et de prévention en addictologie  
DAP : direction de l'administration pénitentiaire  
DGESCO : direction générale de l'enseignement scolaire  
DIRPJJ : direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse  
DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse  
DPU : document de programmation unique  
EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes  
ENPJJ : École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse  
EPE : établissement de placement éducatif  
EPEI : établissement de placement éducatif et d'insertion  
EPM : établissement pénitentiaire pour mineurs  
ESSMS : établissements et services sociaux et médico-sociaux  
ETP : équivalent temps plein  
ETPT : équivalent temps plein travaillé  
GDS : garde des sceaux  
HSE : heure supplémentaire effective  
IEN ASH : inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés  
IGJ : Inspection générale de la justice  
MBO : mesure de bon ordre  
MIG : mission d'intérêt général  
PAP : projet annuel de performances  
PJJ : protection judiciaire de la jeunesse  
PTF : pôles territoriaux de formation



PTN : plan de transformation numérique

QM : quartier pour mineurs

RAP : rapport annuel de performances

RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

RUE : responsable d'unité éducative

SAH : secteur associatif habilité

SDSE : sous-direction de la statistique et des études

SEAT : service éducatif auprès du tribunal

UCSA : unité de consultations et de soins ambulatoires

UEHC : unité éducative d'hébergement collectif

UPR : unité pédagogique régionale

USMP : unité sanitaire en milieu pénitentiaire

VAE : validation des acquis de l'expérience

## Annexe n° 2. Aspects financiers de la création de nouveaux CEF publics

La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 comprenait une mesure nouvelle consacrée à l'ouverture de cinq nouveaux centres éducatifs fermés<sup>79</sup> (CEF) relevant du secteur public de la DPJJ, auxquels s'ajoute un programme de 15 nouveaux CEF relevant du secteur associatif habilité.

Les crédits correspondants à la réalisation des opérations du secteur public ont été ouverts à hauteur de 22,5 M€ (13,5 M€ en AE en LFI 2019 et 9 M€ en AE en LFI 2020), en vue de l'acquisition foncière et la construction neuve de ces CEF, soit un coût estimé initialement à 4,5 M€ par CEF, qui serait toutefois passé à 6 M€ en janvier 2023. La programmation se présentait initialement comme suit, le reliquat des CP étant exécutés sur le quinquennal suivant :

**Tableau n° 16 : Financements de la LPFP dévolus à la création des CEF publics**

<i>LPFP</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<i>AE</i>	0	13,5	9	0	0	22,5
<i>CP</i>	<b>0</b>	<b>1,8</b>	<b>4,3</b>	<b>4,8</b>	<b>4,2</b>	<b>15,1</b>

*Source : DPJJ*

La DPJJ indique que la recherche d'emprises foncières constitue une contrainte forte nécessitant la réactualisation de la trajectoire budgétaire chaque année. Ainsi, la ressource ouverte en LFI 2019 et 2020 a en partie été réaffectée, au sein du BOP immobilier, à d'autres opérations de réhabilitation, de gros entretien et de rénovation du patrimoine immobilier de la DPJJ.

Le SAH portera l'essentiel du programme avec 15 CEF dont celui déjà livré de Saint-Nazaire. Les DIRPJJ organisent des appels à projets pour sélectionner les associations habilitées susceptibles de porter les projets de nouveaux CEF. La sélection opérée tient compte du respect du programme cadre immobilier et de la capacité de l'association à mettre en œuvre une opération de cette nature. Si l'instruction du dossier dans ses diverses étapes se fait par la DIRPJJ, l'appui du bureau de l'immobilier de la DPJJ est requis aux phases d'études, d'esquisse et d'avant-projet. Un coût final estimé est produit par l'association qui s'engage en qualité de maître d'ouvrage et constitue le point d'attention financier pour l'ensemble de l'opération.

---

<sup>79</sup> CEF de Bergerac, de Rochefort, de Lure et de Saint-Omer, ainsi qu'un CEF envisagé dans le département de l'Hérault ou du Tarn-et-Garonne.

### Annexe n° 3. Carte des établissements pénitentiaires pour mineurs

L'EPM de Chauconin-Neufmontiers n'a initialement pas ouvert, le bâtiment accueillant un « quartier nouveau concept » au sein du centre pénitentiaire. Il est toutefois de nouveau prévu qu'il accueille des mineurs.



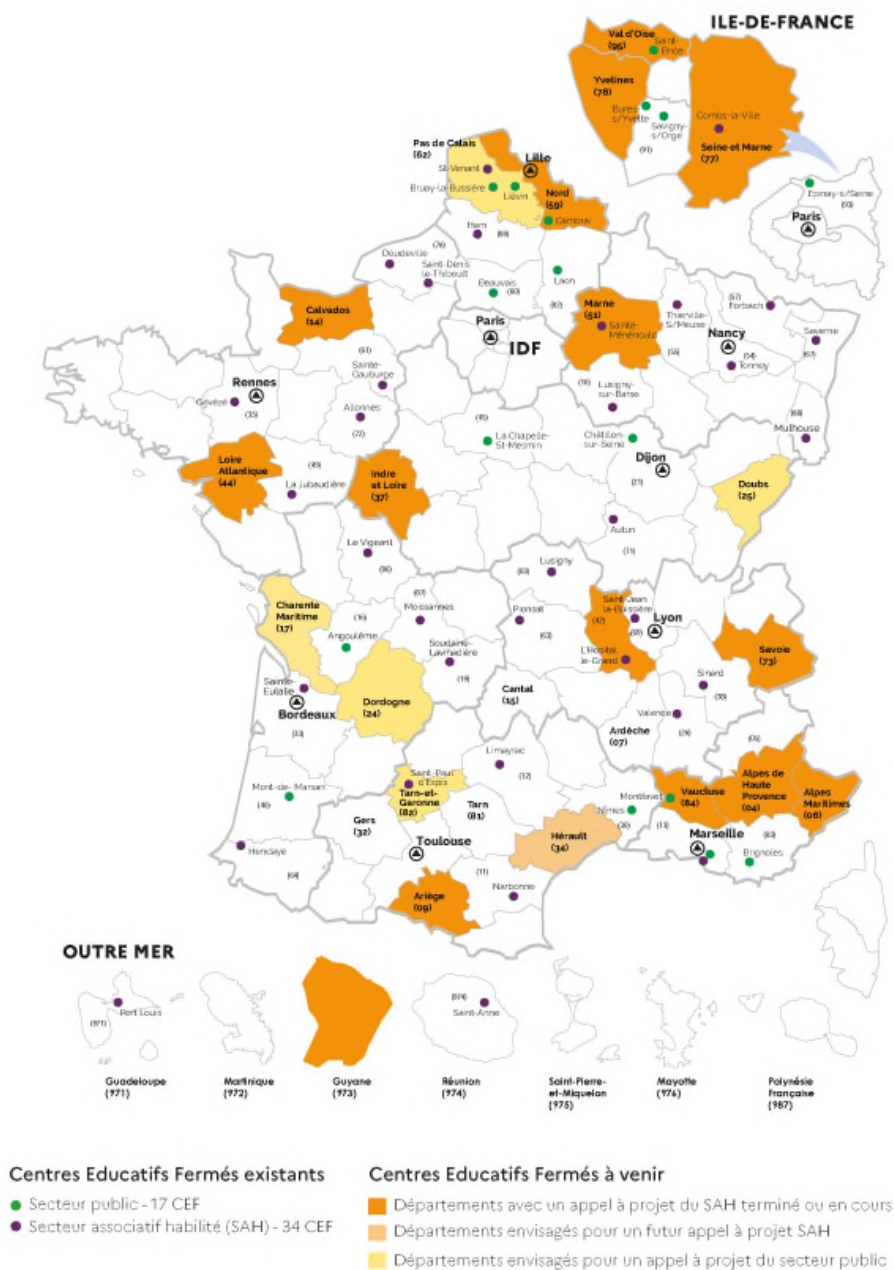
*Un ancrage régional, à proximité immédiate de grandes villes.*

Source/note : APIJ - [13.plaquette.apij\\_epm.web.pdf\(justice.fr\)](#)

### Annexe n° 4. Carte des centres éducatifs fermés et du programme de création de nouveaux CEF

La carte ci-dessous présente la carte des CEF ainsi que le programme de nouveaux CEF actualité en septembre 2020. Il a légèrement évolué, l'objectif étant désormais l'ouverture de 22 CEF, dont l'un situé à Mayotte, et certaines implantations ayant évolué.

Trois des CEF prévus ont ouvert en 2022, à Épernay, Bergerac et Saint-Nazaire.



Source : ministère de la justice.

## **Annexe n° 5. Dispositif de contractualisation avec le secteur associatif**

Selon le décret, la mise en œuvre de la tarification doit permettre « *d'introduire une articulation spécifique entre le financement des charges de fonctionnement de l'établissement et le niveau de l'activité prise en charge* ».

Le décret relatif à la tarification instaure un tableau de bord composé de 13 indicateurs, qui sont fondés sur les résultats de l'année antérieure, analysés à partir de la médiane et du résultat moyen<sup>80</sup>. La mise en œuvre effective s'est faite à partir de l'exercice 2015. Pour l'année 2021, compte tenu de la crise sanitaire, les indicateurs de l'année 2020 ont été reconduits.

Afin de garantir un financement pluriannuel à certains CEF associatifs, et pour mutualiser les coûts au sein des dispositifs portés par les associations tête de réseau, la DPJJ expérimente depuis 2018 la mise en place de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM). Les éléments de mutualisation peuvent porter sur les personnels, mais aussi sur les fonctions support, de façon à développer davantage l'intervention de l'association auprès de son public et à lisser les dépenses d'investissement. Ce type de contrats, créé par la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, constitue la principale modalité de financement des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), que sont les CEF, ou des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

La situation des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse constitue une singularité<sup>81</sup> au regard de la mise en œuvre tardive de cette modalité de financement. Seuls deux contrats ont à ce jour été conclus, dans une logique expérimentale. La DPJJ explique cette frilosité par une crainte de s'engager dans des dispositions pluriannuelles budgétairement trop importantes pour ses directions interrégionales. En outre, certaines associations du secteur peuvent être de petite taille, ce qui est de nature à limiter l'intérêt du dispositif de contractualisation du fait de leur possible fragilité. Enfin, la confiance entre les associations et la DPJJ est un facteur clé du développement de la contractualisation pour que des directions interrégionales autres que la direction interrégionale Grand Est mettent en place des contrats.

### **L'expérimentation des CPOM au sein des structures de la PJJ dans l'interrégion PJJ Grand Est**

Deux CPOM ont été mis en œuvre au sein de l'interrégion Grand Est de la PJJ sur la période 2018-2022<sup>82</sup>. Ils permettent de fixer des objectifs qualitatifs et éducatifs aux deux CEF concernés afin de mieux les intégrer à leur territoire. Les associations y voient une opportunité de sécuriser leur budget pendant la durée du contrat.

---

<sup>80</sup> Taux d'occupation théorique, taux d'occupation opérationnelle, taux de réalisation de prescription, prix de revient par journée réalisée, prix de revient théorique sur l'objectif plancher, dépenses d'exploitation courantes, montant des dépenses de personnels HT et charges par place théorique, pourcentage de travailleurs sociaux spécialisés dans l'équipe budgétée au titre des crédits de groupe II, taux d'absentéisme, taux de remplacement, expérience des salariés socio-éducatifs en années, coût des locaux par place en capacité théorique.

<sup>81</sup> Indication de la convention nationale des associations de protection de l'enfant (CNAPE), dans sa réponse écrite du 9 novembre 2022.

<sup>82</sup> En Meurthe-et-Moselle, avec l'association Réalise qui regroupe un CEF (Tonnoy), un service d'investigation éducative (SIE) et un SRP, et dans la Meuse, avec l'association AMSEA, regroupant un CEF et deux CER.

Les contrats se réfèrent à une approche stratégique, partagée avec la PJJ, assortie d'une prévision de montée en charge. Pour le contrat conclu avec l'association Réalise, le volet relatif au CEF de Tonnoy prévoit notamment « *l'amélioration du cadre de vie des mineurs et des conditions de travail des personnels* ». La stabilisation de l'équipe de direction et de l'équipe éducative constituait l'objectif saillant du contrat.

Ce type d'outil permet d'appuyer des objectifs tels que le renforcement de la mobilisation durant la prise en charge. Il est également l'occasion de proposer des évolutions, en lien avec les éducateurs de milieu ouvert de la DIRPJJ. Il est indiqué par exemple que « *l'implication des éducateurs dans la construction et la mise en œuvre du projet de sortie participe d'un objectif de renforcement de l'accompagnement à la sortie* ».

Les montants attribués pour les dotations des deux CEF sont identiques. Ainsi, le CEF de Tonnoy et celui de Thierville ont bénéficié d'un montant de 1,99 M€ pour l'année 2018, les autres années ayant fait l'objet d'un avenant.

La PJJ insiste, dans le cadre de l'évaluation<sup>83</sup>, sur la nécessité d'un état des lieux partagé avec chaque association à la signature du contrat. Pour la suite, des comités de pilotage présidés par le directeur territorial ont suivi les indicateurs, qu'ils ont pu faire évoluer en fonction du contexte et des éléments nouveaux.

Les éléments de bilan font apparaître des améliorations nécessaires, notamment pour les personnels « *qui demeurent trop peu diplômés et avec un fort turn over* »<sup>84</sup>. De même, « *la formalisation de la prise en charge individualisé de chaque mineur* » est signalée comme devant être suivie avec attention.

La DPJJ estime que la question de la qualité de service et de son maintien constitue un élément central dans les points d'évaluation. À cet effet, et pour développer le processus de contractualisation, la DPJJ indique mettre en place durant l'année 2023 un dispositif de formation spécifique à l'attention de ses délégations interrégionales sur la tarification et son pilotage.

À terme, la mise en œuvre des CPOM doit permettre la mise en place d'un contrôle sur la qualité des prestations.

---

<sup>83</sup> « Bilan du CPOM DIRPJJ / réalisé 2018-2022 ».

<sup>84</sup> *Ibid*, note n° 10.