

OBSERVATIONS INTERFEDERALES SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES 2013

Mission Justice, Programme 182 PJJ

Pour analyser ce programme, il est nécessaire de tenir compte du contexte de ces trois dernières années, durant lesquelles le partenariat entre la PJJ et le secteur associatif habilité (SAH) a été profondément bouleversé notamment en raison :

- de la réorganisation territoriale de la PJJ et de son recentrage au pénal, confirmés dans son nouveau projet stratégique national 2012-2014 ;
- de la position contradictoire de la PJJ qui, d'une part se désengage du financement et de l'exercice des mesures civiles (à l'exception de l'investigation) et, d'autre part, se veut être un « acteur incontournable de la protection de l'enfance » ;
- de la déconnection entre les ressources budgétaires et les besoins résultant des décisions des magistrats.

1/ Le budget du secteur associatif habilité (SAH) encore en diminution

Dans un budget de la justice qui progresse de 4.3% en 2013, celui de la PJJ augmente de 2.4%, après des diminutions en 2009, 2010 et 2011. Les fédérations se félicitent des moyens accordés au budget de la justice qui traduisent l'engagement du Gouvernement et une réelle volonté politique de donner priorité à la justice et à la jeunesse.

Budget PJJ	2010	2011	2012	2013	Evolution 2013/2010	Evolution 2013/2012
Autorisations d'engagement	770,4 M€	757,6 M€	792,6 M€	800,7 M€	3,9%	1%
Crédits de paiement	774 M€	757,6 M€	772,6 M€	790,7 M€	2,15%	2,34%

Cependant, bien que pleinement conscients des contraintes budgétaires qui pèsent sur les finances publiques et des efforts financiers nécessaires, **nous regrettons** qu'au sein de ce budget « privilégié », **les crédits du secteur associatif habilité n'aient pas été préservés**. Pourtant, le SAH joue un rôle déterminant. Il représente 1178 établissements et services dont 248 exclusivement financés par l'Etat et les associations assurent une grande part de la prise en charge des mineurs délinquants, notamment les plus difficiles¹.

Crédit SAH	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolution 2013/2010
LFI	307 M€	277,4 M€	254,2 M€	240 M€	242 M€	240 M€	- 21,8%
Crédits disponibles	291,6 M€	263,5 M€	244 M€	228 M€	227,4 M€	225,6 M€	- 22,6%
Report de charges n+1	22,9	27,8	34,4	35,5	39,5		

¹ Par exemple, au 1^{er} octobre 2012, sur 45 CEF 34 relèvent du SAH.

De plus, **le SAH est structurellement sous doté**. Depuis plusieurs années, les crédits votés en loi de finances sont insuffisants et ne couvrent pas les charges des exercices. Dans ces conditions, la PJJ n'est pas en mesure d'assurer le paiement, aux associations, de l'ensemble des mesures ordonnées par les magistrats et réalisées. Cette situation ne cesse de se détériorer au fil du temps. Ainsi, **le report de charges augmente d'année en année et s'élève, pour 2012, à plus de 39 M€**.

Afin d'apurer une partie des dettes des associations, la Garde des Sceaux s'engage à flécher 10 millions d'euros, ce dont les fédérations se félicitent. Cette somme, ajoutée à la réserve (si elle est levée pour 2012), permettra de résorber une partie des dettes de l'Etat. Pour autant, **cette solution n'est que ponctuelle**. Elle ne permettra pas de résoudre, sur le long terme, ces difficultés de financements, l'activité étant sous estimée tous les ans. Plus inquiétant, la PJJ a d'ores et déjà annoncé l'absence de levée de la réserve pour 2013.

Cette situation a des conséquences regrettables sur les réponses apportées aux mineurs et à leurs familles. Ce défaut de financement de l'Etat ne permet pas de payer toutes les décisions judiciaires. Néanmoins, afin de ne pas laisser les enfants sans réponses, les juges recourent à un palliatif en prononçant des mesures d'assistance éducative. Ce procédé détourne les réponses qui sont, de surcroît, mises à la charge des conseils généraux (décisions de mesures d'action éducative en milieu ouvert à la place de mesures d'investigation par exemple).

Enfin, **la diminution des crédits du SAH est aggravée par l'amputation de 2M€ correspondant au financement des EPIDE²**, dispositif auquel les associations ne participent pas.

La diminution des crédits alloués au SAH est inquiétante pour la justice des mineurs et incompréhensible au regard de la priorité donnée à la justice par le gouvernement.

2. La réparation pénale

La situation décrite ci-dessus est illustrée par l'exercice de la réparation pénale des mineurs (RPM) que le secteur associatif a initiée, expérimentée et développée depuis 1990. Efficace en termes de prévention de la récidive, unanimement appréciée par les élus et les magistrats, cette mesure est de moins en moins financée par les Directions interrégionales de la PJJ. Le tableau ci-dessous montre clairement que, en volume ou en pourcentage sur l'ensemble, **la part des mesures de réparation exercées par le SAH diminue significativement ces 3 dernières années**.

Mesures terminées	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Secteur public	15 105	16 352	17 949			
Secteur associatif	10 338	10 032	9 251	8247	9151	8587
Prix				896	846	893
Total annuel	25 443	26 384	27 200			
Part du SAH/Total	41%	38%	34%			

La réforme de la réparation pénale avait fait l'objet, en 2008/2009, d'un travail conjoint (PJJ/SAH). Celui-ci a notamment abouti à l'élaboration d'un nouveau référentiel de la mesure qui a permis d'améliorer l'exercice de cette mesure. Cependant, cette réforme s'est faite au détriment du nombre de mesures réalisées, moins 18% entre 2009 et 2011 pour le secteur associatif.

En 2012, la réforme est appliquée, et le nombre de mesures prévisionnel est en augmentation de 10%, mais avec un prix par mesure à la baisse de 5,6%.

² La loi du 26 décembre 2011 a instauré un service citoyen pour les mineurs délinquants qui sera réalisé au sein des établissements public d'insertion de la défense (EPID).

En 2013, nous constatons que le nombre de mesures prévisionnel connaît de nouveau une variation avec une baisse de 6% du nombre de mesures. Si nous nous réjouissons d'une revalorisation de son prix, après une baisse en 2012, nous attirons aussi l'attention du législateur sur la nécessité d'une certaine constance dans le calcul de ce prix pour les années à venir.

Remarques :

- la variation d'une année sur l'autre oblige les services associatifs à des « à-coups » dans leur organisation qui, avec si peu d'anticipation ne peuvent que provoquer des surcoûts (délais pour se séparer du personnel, frais de recrutement...). Pour mémoire, la taille moyenne des équipes de réparation pénale est juste au-dessus de 2 ETP éducatifs ;

- les variations des capacités résultent du nombre de mesures réalisées, alors même que ce nombre est soumis à des contraintes budgétaires et ne reflètent pas les besoins des territoires. Le diagnostic territorial ne peut expliquer cette baisse. En effet, les indications données par les DT PJJ aux magistrats étaient de ne plus orienter les mesures de RPM vers le SAH pour des raisons financières.

Il importe que la variation des prix de la mesure d'une année sur l'autre soit stabilisée sur une logique financière en prenant en compte le GVT et le coût de la vie.

La mesure de réparation pénale est, semble-t-il, une des trois priorités annoncées par la Garde des sceaux ce qui est contradictoire avec la baisse de 6% du nombre de mesures.

3. Les inquiétudes sur le financement de la MJIE

Malgré l'annonce d'une enveloppe en hausse pour les mesures d'investigation (69,45M€ au lieu de 68,74M€ en 2012), nous observons qu'en réalité **0,90M€ sont destinés à couvrir les frais de restructuration et 2,8M€ à résorber les arriérés de paiement** à l'égard des associations. L'enveloppe n'augmente donc pas vraiment et nous constatons que le budget relatif aux investigations continue de diminuer régulièrement. Ces mesures exercées par le SAH concernent pourtant chaque année 25 000 mineurs (civil/pénal confondus) et cette activité constitue un des axes prioritaires du projet stratégique national 2012-2014 de la PJJ.

Cette situation soulève plusieurs critiques, déjà exprimées lors de l'étude du budget précédent mais dont la pertinence se vérifie malheureusement dans l'actualité de la mise en œuvre de la réforme de l'investigation.

La mise en œuvre de la MJIE depuis 2012, en remplacement des enquêtes sociales et des mesures d'investigation et d'orientation éducative, **a généré pour le SAH une perte importante en postes** de cadres et administratifs, mais également en postes de travailleurs sociaux et psychologues, alors que ceux-ci devaient être préservés. C'est un coup porté, d'une part aux fonctions organisationnelles et d'autre part aux postes dits « cœur de métier », qui compromet la réussite de cette réforme. Autrement dit, les décisions budgétaires produisent des effets contraires à la qualité recherchée.

Cette perte de moyens pour l'investigation est donc triplement contre-productive :

- **elle porte atteinte à l'objectif qualitatif souhaité**, c'est une évidence pour l'ensemble des professionnels du SAH concernés, dont la compétence et l'expertise en investigation sont unanimement reconnues par l'ensemble des juridictions ;
- **en fragilisant ainsi les services**, elle favorise les risques d'« accidents » (« passer à côté ») dans un domaine où l'évaluation du danger requiert un cadre sécurisé ;
- elle ne permet plus à ce dispositif de jouer son rôle « préventif » : une mesure d'investigation de qualité permet, en effet, aux magistrats de prendre des décisions appropriées et évite très souvent des mesures de protection lourdes économiquement (placements).

Enfin, comme nous l'avons souvent souligné, cette perte de moyens pour le SAH renvoie à la question des indicateurs communs avec les services de la PJJ. Le déficit de transparence de la part du secteur public concernant les chiffres opérationnels (lien entre nombre d'ETP dévolus à l'investigation, capacité affichée et mesures réalisées) ne permet pas d'effectuer un calcul approfondi et comparatif du prix de revient des mesures et ainsi de parvenir à une équité. Cela entame la relation de confiance et entrave la complémentarité pourtant jugée indispensable par tous les acteurs.

4. La question des centres éducatifs fermés (CEF) et de l'hébergement

Dans le cadre du budget 2012, nous faisons part de notre inquiétude quant à la décision de réduction des personnels des CEF associatifs de 27 à 24 ETP et à l'ouverture de 20 centres par transformation d'établissements publics. Si nous nous félicitons de la décision de la Garde des Sceaux de stopper la transformation de 18 foyers, dans l'attente des résultats d'une évaluation, nous nous interrogeons sur l'ouverture de 7 CEF³, d'ici la fin 2013, qui ne repose sur aucune étude des besoins. Ces projets viennent impacter le budget 2013, les crédits disponibles pour les CEF existants et les autres dispositifs⁴.

Nous réaffirmons que les CEF constituent une réponse pertinente pour certains mineurs, à condition que l'ensemble des éléments du dispositif pénal fonctionne bien et dispose des moyens nécessaires. Ils ne peuvent être la seule et unique réponse à la délinquance et doivent s'inscrire dans un dispositif global et cohérent. Leur extension doit répondre à un véritable besoin, identifié et évalué.

Pour absorber la réduction des crédits du SAH, **il est demandé aux associations de réduire les capacités installées au sein des structures ayant une double habilitation** (art. 375 code civil/ordonnance 45), ce qui revient à supprimer des lits au titre de l'ordonnance de 1945 ou à les transformer en lits au titre de l'assistance éducative, ce qui implique un financement par les conseils généraux déjà en grande difficulté financière. La réduction des volumes d'activité et des crédits disponibles, à la fois pour les CER et les autres hébergements, nous semble en contradiction avec l'objectif n°1 du programme 182 de développement et de diversification des réponses.

L'hébergement ne peut être la variable d'ajustement de la réduction des moyens de l'Etat. Outre le transfert de cette charge vers les départements, cela réduit l'offre de placement au pénal et dévoie une partie du dispositif.

5. Adopter des indicateurs d'évaluation comparables et lisibles

Nous constatons une modification profonde de la nature du partenariat entre l'administration et les associations, le SAH devenant, de plus en plus souvent, la variable d'ajustement des activités du secteur public. **La double fonction de la PJJ**, d'une part **administration** qui habilite, finance et contrôle le secteur associatif et d'autre part, **opérateur** dans un **système quasi concurrentiel** où les deux concurrents ne sont pas en situation d'égalité, continue d'interroger et contribue à tendre les relations, notamment dans un contexte de rareté des finances publiques.

³ 3 CEF devraient ouvrir d'ici fin 2012 (Bures sur Yvette, Laon, Bruay la Buissière), 4 autres en 2013 (Marseille, Angoulême, Epinay-sur-Seine et Cambrai), dont la plupart suite à des transformations de foyers. En outre, un appel à projet a été lancé en région PACA pour 1 CEF associatif.

⁴ Les ouvertures d'un CEF (06) et CER (05) notamment sont « financées par redéploiement des crédits prévus pour les autres dispositifs et notamment pour les établissements de placements qui sont, en général, non spécialisés et financés conjointement avec les conseils généraux » (p.157).

Ainsi, il importe que les activités du secteur public et associatif soient soumises aux mêmes règles concernant leur rendu compte. De ce point de vue, **les indicateurs actuels induisent**, concernant l'analyse des coûts, **une regrettable opacité**, illustrée au travers des exemples suivants :

- l'indicateur 3.3 (p. 140) révèle un prix de journée d'une mesure de milieu ouvert ou d'investigation du secteur public à 12.2€, contre 2654€ pour le SAH. Ceci revient à comparer des activités et des coûts qui ne sont pas comparables (les services de milieu ouvert de la PJJ sont polyvalents alors que ceux du SAH sont spécialisés) ;
- les données relatives au SAH font apparaître, de manière détaillée, un volume d'activité et un prix de journée pour les CEF, les CER, la réparation pénale, les autres hébergements. S'agissant du secteur public, seule l'enveloppe globale dédiée à chaque activité est donnée (CEF, CER, EPE...), sans précisions sur le volume d'activité et le prix de journée, ce qui ne permet pas de comparaison entre les deux secteurs.

En vue d'une évaluation rigoureuse et transparente des politiques publiques, il nous paraît donc nécessaire de **différencier les activités du SP et du SAH dans la présentation des indicateurs** et de co-construire des indicateurs communs aux deux secteurs. Cela permettra aux parlementaires de mieux évaluer l'utilisation des fonds alloués à la justice des mineurs.

Conclusion

Partenaires de la protection judiciaire de la jeunesse, profondément engagées au quotidien dans la prise en charge des mineurs délinquants, **nos quatre organisations sollicitent les parlementaires afin que les crédits alloués au secteur associatif habilités soient à la hauteur des besoins** et surtout des objectifs fixés par les pouvoirs publics.

Nous demandons donc une **réévaluation** du programme 182, notamment **du budget du SAH** et plus particulièrement :

- que de nouveaux indicateurs permettent une évaluation objectivée des activités ;
- qu'une instance de concertation, auprès du Garde des Sceaux, permette de co-construire la politique de la justice des mineurs, et notamment de clarifier la politique du ministère de la justice à l'égard des associations.