

Congrès AFSP Strasbourg 2011

ST 25 : « Science politique comparée des administrations »

« Quand la routine devient impossible. L'administration de la Protection judiciaire de la jeunesse face à la banalisation de l'injonction à la réforme »

Eloïse Girault

UMR Triangle (IEP de Lyon, Université Lumière Lyon 2, ENS de Lyon)

Eloise.girault@hotmail.fr

Résumé déposé

Dans cette communication, nous nous intéressons à la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (D.P.J.J.), administration du Ministère de la justice en charge des questions relatives à la justice des mineurs. Nous montrons tout d'abord l'ampleur des réformes qui affectent cette administration, notamment depuis 2002. Dans un second temps, nous montrons que l'ampleur de ce mouvement de réforme s'explique par la conjonction de plusieurs phénomènes : extrême politisation des questions de sécurité, construction de la 'maladministration' de la P.J.J. comme problème public, action d'entrepreneurs politiques qui ont profité de plusieurs fenêtres d'opportunité.

This text focuses on the "Direction de la protection judiciaire de la jeunesse" (D.P.J.J.), a french administration in charge of judicial protection of youth. First, we show that the D.P.J.J. is the target of many public programs: the aim of these policies is to reform completely the administrative organization. Secondly, we show that this reformism can be explained by the conjunction of several factors: context of politicization of juvenile justice, "maladministration" of the D.P.J.J. considered as a public problem, strategies of policy entrepreneurs who take advantage of policy windows.

PLAN

La justice des mineurs face à une banalisation de l'injonction à la réforme : quels réformateurs ?

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse : un appareil administratif spécialisé et fragile

Une organisation administrative caractérisée comme « problématique » (1997-2002)

La réforme de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse comme condition *sine qua non* d'une politique pénale efficiente (2002-2010)

'Reprendre la main' au sein de la protection judiciaire de la jeunesse : la dimension stratégique des programmes de réforme administrative

Aux origines de ces programmes de réforme : la diffusion par la Cour des comptes d'un « prêt-à-réformer »

DOCUMENT DE TRAVAIL

La justice des mineurs face à une banalisation de l'injonction à la réforme : quels réformateurs ?

Qui pourrait aujourd'hui douter que la justice française est en crise? C'est par cette interrogation qu'Antoine Vauchez et Laurent Willemez débutent leur ouvrage consacré aux réformes de la justice qui ont eu lieu entre 1980 et 2005 (Vauchez, Willemez, 2007). Ils remarquent précisément que « l'accumulation de chiffres, de rapports et de colloques [...] forme un inventaire sans concession des multiples « lenteurs », « retards », « dysfonctionnements », « erreurs judiciaires » et autres dérives émaillant la vie de cette institution » (Vauchez, Willemez, 2007, p. 1). Les critiques émises à l'endroit de l'appareil judiciaire sont plurielles –et parfois concurrentes-. Certains observateurs mettent ainsi en évidence la « crise administrative d'une organisation qui [aurait] trop longtemps défendu son irréductible singularité au cœur de l'Etat », tandis que d'autres évoquent « la crise de gestion d'un système judiciaire qui [se serait] réfugié derrière ses grands principes pour s'exclure du respect de toute forme de rigueur budgétaire », la « crise juridique » qui affecterait l'ordre judiciaire, la « crise morale » que traverserait le corps judiciaire ou encore « la crise politique d'une institution [...] dont la légitimité sociale apparaît plus que jamais fragile » (Vauchez, Willemez, 2007, p. 1). Lorsque l'on décrypte ce « discours crisologique » -comme le font A. Vauchez et L. Willemez-, on s'aperçoit qu'il témoigne tout à la fois d'une transformation des institutions judiciaires, d'une recomposition des pouvoirs et d'une redéfinition des modes de légitimation de la justice. « Derrière la « crise » se tiennent [...] des réformateurs, figures diverses et parfois antagonistes qui ont en commun de contester le statu quo judiciaire. Le foisonnement de discours critiques et de mots d'ordre (modernisation, management, rationalisation, qualité, proximité...) qu'ils contribuent à produire n'est assurément pas réductible à un seul processus, ni à un seul mouvement qui guideraient l'ensemble des gouvernements de droite comme de gauche. Pourtant, quelles que soient les arènes où s'engage la réforme, on peut en déceler un sens général : l'imposition d'un nouvel étalon de la « bonne justice » fait d'un ensemble de normes et de « bonnes pratiques », d'administration, de gestion, ou de droit devant régir l'ensemble des juridictions françaises ». Si cet impératif rationalisateur n'est pas nouveau, « il s'est aujourd'hui imposé à l'ensemble de ceux qui, fonctionnaires, parlementaires, juristes, dirigeants économiques ou syndicaux, entendent peser sur les recompositions de cette institution » (Vauchez, Willemez, 2007, p. 2)¹.

Bien évidemment, la justice des mineurs n'a pas échappé à l'emprise de cette nouvelle « raison réformatrice ». Ainsi, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse - qui est au sein de la Chancellerie « chargée de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre »²- est, depuis 2002, l'objet d'importantes réformes affectant aussi bien ses échelons centraux que déconcentrés. Ainsi, une sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été créée au sein

¹ L'introduction de cet impératif rationalisateur n'est pas une spécificité française. On notera, avec Cécile Vigour, qu'« un consensus assez large s'observe dans de nombreux pays occidentaux sur la nécessité de moderniser et de mieux gérer l'institution judiciaire, tant parmi les professionnels de la justice que parmi les acteurs politiques, et alors même que les contextes dans lesquels les réformes ont été décidées et mises en œuvre sont très différentes » (Vigour, 2006, p. 426).

² Décret n°2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à « l'organisation du ministère de la justice » (article 7).

de l'administration centrale en juillet 2003 ; il s'agissait alors, pour les décideurs publics, de « doter la direction de la protection judiciaire de la jeunesse d'un organigramme renforcé, plus proche de celui des autres directions du Ministère de la Justice »³. Par la suite, l'administration centrale de la protection judiciaire de la jeunesse a été encore réorganisée en 2006⁴, puis en 2008⁵ et en 2010⁶. D'un autre côté, le fonctionnement des échelons déconcentrés a été, lui aussi, redéfini. Afin de répondre aux critiques formulées par plusieurs rapports publics, un décret en date du 24 mai 2005 organise la déconcentration de certains actes de gestion : désormais, le Garde des Sceaux peut déléguer aux directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse « tout ou partie de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires et non-titulaires », à l'exception de certains actes, notamment ceux qui sont soumis à l'avis préalable des commissions administratives paritaires. Mais les décideurs publics ne vont pas se satisfaire de ce processus de déconcentration. Ainsi, lors du premier Conseil de modernisation des politiques publiques (décembre 2007), il est recommandé que « l'organisation territoriale des services déconcentrés du ministère soit revue en lien avec la carte administrative des services pénitenciers autour de 9 ensembles interrégionaux »⁷. Cette recommandation est confirmée par le Deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (4 avril 2008). Avec la décision du Garde des Sceaux en date du 10 février 2009, un nouveau maillage territorial est acté : les quinze directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse cèdent la place à neuf directions interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (D.I.R.P.J.J.) dont le ressort coïncide avec les directions interrégionales des services pénitentiaires⁸. De même, il a été décidé que les directions départementales devaient être progressivement remplacées par des directions territoriales. Au printemps 2010, les cent directions départementales étaient transformées en soixante-dix directions territoriales (Girault, 2011 (a)). A la fin de l'année 2011, on ne devrait plus compter que cinquante directions territoriales⁹.

Au-delà des importantes transformations qui affectent depuis quelques années l'appareil administratif, il faut rappeler que la justice des mineurs est aujourd'hui une « justice sous tension » (Bastard, Mouhanna, 2008). Comme le souligne Philip Milburn, elle « a connu des bouleversements considérables au cours des années passées, entre déplacement de son

³ « Intervention du Garde des Sceaux devant les directeurs régionaux et départementaux de la Protection judiciaire de la jeunesse », 6 février 2003.

⁴ Arrêté du 28 juillet 2006 relatif à « l'organisation de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse ».

⁵ Arrêté en date du 9 juillet 2008 fixant « l'organisation en sous-directions de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse » ; Arrêté en date du 9 juillet 2008 fixant « l'organisation en bureaux de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse ».

⁶ Arrêté du 26 avril 2010 abrogeant l'arrêté en date du 9 juillet 2008 fixant « l'organisation en sous-directions de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse » et l'arrêté en date du 9 juillet 2008 fixant « l'organisation en bureaux de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse ».

⁷ *Rapport du premier Conseil de la modernisation des politiques publiques*, 12 décembre 2007, p. 46.

⁸ « Décision du 10 février 2009 fixant le ressort des neuf ensembles interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse », *Journal officiel de la République française (J.O.R.F.)* n°0054 en date du 5 mars 2009.

⁹ Il faut souligner qu'une réforme infra-territoriale est aussi en cours au sein des services de la P.J.J. Depuis le décret n°2007-1573 du 6 novembre 2007 relatif aux « établissements et services du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse », on distingue désormais deux types d'établissements du service public de la protection judiciaire de la jeunesse : les établissements de placement éducatif (E.P.E.) ainsi que les centres éducatifs fermés (C.E.F.). Chaque E.P.E. est constitué d'au moins une unité éducative. On distingue les unités éducatives d'hébergement collectif, les unités éducatives d'hébergement diversifié (dans lesquelles les jeunes sont hébergés soit en famille d'accueil, soit en logement autonome) et les unités éducatives "centre éducatif renforcé". L'objectif explicite des autorités publiques est de favoriser le regroupement d'unités éducatives appartenant au même cadre d'intervention, ce qui n'est pas sans provoquer d'importantes tensions.

action et déstabilisation complète [du] secteur d'action publique » (Milburn, 2009, p. 31). S'agissant à proprement parler des mineurs délinquants, « les dispositions légales prises par les gouvernements français laissent apparaître une ligne de durcissement de l'action pénale envers les mineurs, réduisant l'action de protection au profit de mesures plus répressives. La loi du 9 septembre 2002, dite Perben I, du nom du ministre de la Justice qui l'a faite promulguer, prévoit la création de « Centres éducatifs fermés » (C.E.F.) et d'« Etablissements pénitentiaires pour mineurs » qui permettent d'accroître la capacité d'accueil carcéral destiné aux moins de 18 ans. Elle instaure le principe de sanctions éducatives, qui confèrent aux mesures éducatives (suivi en milieu ouvert, placement en établissement scolaire ou éducatif, etc.) un caractère coercitif car leur non-respect peut donner lieu à un placement en centre fermé. [Par ailleurs] un « stage de formation civique » est créé comme mesure pénale à l'intention des mineurs de moins de 13 ans afin de répondre au rajeunissement de l'âge de première infraction enregistré par les statistiques officielles. La loi du 9 mars 2004 pour sa part réduit les possibilités d'effacement des infractions du casier judiciaire après le passage à la majorité, prévu par l'ordonnance du 2 février 1945 » (Milburn, 2009, p. 17-18).

Largement imposées au secteur d'action publique, ces réformes ont déstabilisé une grande partie des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse : en matière de structures fermées et semi fermées, par exemple, « toute la philosophie de la prise en charge est à construire » (Duguet, Malochet, 2007). Juge des enfants depuis une vingtaine d'années et membre de l'Association française des magistrats de la jeunesse et de la famille (A.F.M.J.F.), Laurence Bellon témoigne dans un ouvrage du « malaise » dont souffrent les magistrats de la jeunesse : « *La pression est montée de toutes parts. Pression des médias et de la société, tout d'abord. Symbole d'une magistrature engagée dans des réalités humaines et sociales au cours des années 1970-1980, la justice des mineurs a pris de plein fouet la décrédibilisation de l'approche éducative et l'exigence de répression formulée par la société. Elle s'est trouvée remise en question dans le discours, à propos de l'intervention pénale auprès des mineurs délinquants, mais aussi dans son fonctionnement, par la décentralisation et par le transfert de la protection des enfants en danger aux conseils généraux. [...] Le malaise est profond depuis un certain temps et d'autant plus fort que la profession est en difficulté pour s'exprimer dans l'espace public* » (Bellon, 2011, p. 7-8). D'un autre côté, une étude menée par Guillaume Malochet et Elisabeth Duguet sur « l'exercice des fonctions de direction au sein de l'administration de la P.J.J. » montre que les évolutions récentes ont plongé les cadres de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse dans un processus d'injonction contradictoire. Pour ces auteurs, « le recentrage récent sur l'aspect répressif, au détriment du travail éducatif, a eu pour conséquence de placer les directeurs dans une situation proche de la double contrainte. Leur loyauté à l'égard de la politique ministérielle [est entrée] en conflit avec les valeurs que, pour la plupart, ils entendent défendre. On en retiendra un exemple, concernant l'intervention des éducateurs en maison d'arrêt, que les dispositions de la loi Perben I ont rendue obligatoire de nouveau. Après une longue lutte syndicale, les éducateurs avaient obtenu en 1977 de ne plus suivre les mesures éducatives dans l'enceinte des établissements pénitentiaires. Cette victoire des professionnels de l'acte éducatif est aujourd'hui remise en question, ce qui fait naître chez eux des inquiétudes multiples. Les directeurs sont, quant à eux, dans une situation ambiguë vis-à-vis de l'administration, qui peut exiger une application stricte des textes, et aussi de leurs équipes, qui défendent souvent leur droit de réserve à l'égard d'une disposition contraire à leur éthique professionnelle » (Duguet, Malochet, 2007).

Au final, la justice des mineurs est donc confrontée à une pluralité de réformes qui affectent tout à la fois les règles de droit applicables aux mineurs et à leurs familles, la nature

du travail éducatif engagé avec ces mineurs ainsi que la place de l'administration de la P.J.J. au sein du secteur d'action publique. Ces réformes sont particulièrement impressionnantes du fait de leur ampleur, de leur radicalité et du volontarisme avec lequel elles sont menées (Girault, 2011 (b)). Nous nous proposons dans cette communication d'examiner plus spécifiquement les réformes apportées à l'appareil administratif de la protection judiciaire de la jeunesse entre 2002 et 2011. En particulier, il s'agit de s'interroger sur les mécanismes de construction et de légitimation de ces programmes de réforme. Comment ces réformes ont-elles été fabriquées ? Peut-on isoler, comme le font Antoine Vauchez et Laurent Willemez, un groupe de réformateurs qui aurait œuvré pour la réorganisation du cadre administratif de la protection judiciaire de la jeunesse ? Si tel est le cas, comment ces acteurs ont-ils travaillé à la légitimation de ces réformes ? C'est à ces différentes interrogations que nous proposons ici de répondre. Nous montrerons en particulier que, dès le début des années 80, l'organisation administrative de la protection judiciaire de la jeunesse constitue un « enjeu », c'est-à-dire un « problème autour duquel se greffe un débat, une controverse [et] qui est l'objet de valorisations contrastées » (Mény, Thoenig, 1989, p. 169). Les critiques adressées à l'administration sont alors diverses et non coordonnées ; les mesures prises restent ponctuelles. Durant les années 90, le contexte politique évolue largement. Il faut rappeler à ce propos qu'à partir de 1993, le problème de la délinquance juvénile commence à occuper une place croissante dans les discours publics et médiatiques (Aubusson de Cavarlay, 1999) : cette politisation de la déviance des mineurs va offrir une visibilité importante aux discours réformateurs qui proposent une réorganisation conséquente de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse. De fait, à partir de 2002, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse est l'objet d'importants programmes de réforme, encore renforcés durant le processus de révision générale des politiques publiques. Il y a donc eu intensification progressive de la volonté réformatrice des autorités publiques, à travers une série d'étapes que nous nous proposons ici de retracer.

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse : un appareil administratif spécialisé et fragile

Comprendre les enjeux qui entourent actuellement la D.P.J.J. suppose avant toute chose de revenir sur la trajectoire historique de cette administration singulière. On retiendra tout d'abord que la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse – appelée initialement « Direction de l'Education surveillée »- a connu une naissance tardive et complexe. Son histoire « se confond jusqu'en 1945 avec celle de l'administration pénitentiaire dont elle était un bureau d'abord, une sous-direction ensuite »¹⁰. Elle s'en détache alors pour devenir une direction à part entière du ministère de la Justice¹¹. Elle « ne dispose [cependant] que d'une administration centrale aux effectifs très réduits et, sur le terrain, de quelque 800 agents, en majorité issus de la Pénitentiaire, [...] peu préparés à la mission éducative qui allait leur être confiée et répartis pour l'essentiel dans les huit internats héritiers des maisons de correction de sinistre réputation » (Peyre, 1996, p. 166). Progressivement, le champ de la protection judiciaire de la jeunesse va se détacher de cet héritage pénitentiaire ; il va alors « passer de la maison de correction à la maison d'éducation spécialisée », en mettant au point « d'autres

¹⁰ Direction de l'Education surveillée, *Note du bureau KI*, 7 novembre 1982.

¹¹ Ordonnance n° 45-1966 du 1er septembre 1945 portant institution à l'administration centrale du ministère de la justice d'une direction de l'éducation surveillée.

moyens de comprendre et d'autres outils que ceux de la contention, de la correction et du dressage » (Aichorn, 2000, p. 136).

Parallèlement, l'ordonnance du 2 février 1945 pose les fondements d'un droit spécialisé pour les mineurs délinquants. « Cinq dispositions essentielles, d'ailleurs étroitement imbriquées, marquent cette rupture :

- une authentique juridiction spécialisée est instituée ;
- la mesure éducative devient la règle ;
- la mesure éducative se différencie réellement en une large gamme de possibilités ;
- le choix entre ces diverses possibilités s'effectue en fonction d'un critère objectif : la personnalité de l'enfant dont l'étude est confiée à des spécialistes compétents ;
- lorsque la voie éducative est choisie, le jugement ne clôt pas l'intervention judiciaire : la mesure peut être à tout instant révisée » (Michard, 1985, p. 25).

L'ordonnance du 2 février 1945 institue donc un système résolument dérogatoire au système pénal commun, qui repose aussi bien sur un droit spécialisé que sur un segment administratif autonome au sein du Ministère de la Justice. Cependant, le degré d'autonomie de la justice des mineurs ainsi que son niveau de spécialisation constituent des enjeux irrésolus, autour desquels se greffent des controverses récurrentes (Commaille, 2006). L'organisation administrative témoigne d'ailleurs de l'intensité des passions sociales et politiques suscitées par la question du traitement de la délinquance des mineurs. La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse a connu, dans son histoire, bien des épisodes mouvementés, son existence même étant parfois menacée. Par exemple, elle « doit, à plusieurs reprises en 1945, s'opposer très fermement à des projets d'annexion par la Santé, bien soutenus et même quelquefois annoncés officiellement par certains ministres MRP, comme le Garde des Sceaux en personne, P.H. Teitgen, en concertation avec son collègue de la Santé, également MRP, Robert Prigent » (Chauvière, 1998). En 1964, à la faveur du décret n° 64-754 du 25 juillet relatif à l'organisation du ministère de la justice, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse redevient un simple service¹². En 1966, « un projet du Garde des Sceaux envisage de confier toute l'assistance éducative à l'Action Sanitaire et Sociale, de rattacher ce qui resterait de l'Éducation surveillée à l'Administration pénitentiaire et de modifier certaines mesures de surveillance » (Le Pennec, 2004, p. 71). Par un décret en date du 9 septembre 1970, le service de l'Éducation surveillée redevient une direction, mais quatre ans plus tard, sous l'autorité du Ministère de la Justice et dans le plus grand secret, un projet propose de fondre l'Éducation surveillée avec l'Administration pénitentiaire dans un grand service de protection judiciaire de la jeunesse. La « riposte syndicale est extrêmement vive et relayée par la presse, elle va jusqu'à la menace de grève sans sécurité, c'est-à-dire sans encadrement. La réforme tourne court. »¹³ Par la suite, les lois de décentralisation du 22 juillet 1983 et du 6 janvier 1986, en confiant aux départements la compétence exclusive de la protection administrative des mineurs¹⁴, vont encore déstabiliser la protection judiciaire de la jeunesse : avec « une nouvelle répartition des fonctions », de « nouveaux interlocuteurs », de « nouvelles méthodes », « c'est à un bouleversement du paysage éducatif départemental que les responsables sur le terrain, comme à l'Administration centrale sont confrontés » (Luchaire, Luchaire, 1989, p. 201). Au final, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse apparaît donc comme une

¹² Décret du Président de la République en date du 25 juillet 1964 (*J.O.* du 28 juillet 1964, p. 6710).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Loi n° 8617 du 6 janvier 1986 adaptant la législation sanitaire et sociale aux transferts de compétence en matière d'aide sociale et de santé.

administration construite tardivement, contestée à plusieurs reprises dans sa légitimité même (Commaille, 2006).

Une organisation administrative caractérisée comme « problématique » (1997-2002)

Durant les années 80 et 90, l'organisation administrative de la protection judiciaire de la jeunesse est à plusieurs reprises mise en cause par certains observateurs de l'action publique. Les reproches sont divers et visent notamment l'organisation territoriale de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse. La D.P.J.J. a, en fait, été tardivement dotée d'échelons départementaux et régionaux. Il faut attendre l'arrêté du 7 décembre 1976 pour que soient créés des services d'Education surveillée qui « placent sous l'autorité d'un chef de service l'ensemble des établissements publics d'un département » ; le décret du 2 mars 1977 créent des délégations régionales de l'Education surveillée qui n'ont cependant aucun pouvoir hiérarchique sur les services d'Education surveillée. En 1988, les services d'Education surveillée et les délégations régionales de l'Education surveillée laissent finalement la place aux directions départementales et régionales de l'Education surveillée¹⁵ qui essuient une série de critiques. Dans un rapport rendu au Premier ministre en 1996, le sénateur Michel Rufin dresse, par exemple, un portrait sévère du fonctionnement des échelons territoriaux de la D.P.J.J. et de leurs ressorts.

« Il existe aujourd'hui quatorze directions régionales ce qui est insuffisant en regard des 22 régions administratives. De plus certains départements sont dépourvus de directeur départemental. Cette dernière lacune doit être comblée prioritairement. C'est une question à la fois d'image de la PJJ, vis-à-vis notamment des interlocuteurs extérieurs dont le préfet, et d'efficacité de l'action administrative. [...] [Le] corps [des directeurs des services extérieurs de la PJJ] se trouve dans une situation délicate dans la mesure où a longtemps régné, dans cette administration une forte tradition d'égalitarisme. [...] Il importe aujourd'hui de revaloriser la situation financière de ces directeurs en leur donnant une rémunération conforme à leurs responsabilités et égale à celle des autres agents de l'État exerçant des fonctions similaires. Il convient également de mettre en place, dans les départements de faible population un équipement minimum de la PJJ qui apparaît comme une condition indispensable à une existence réelle. Il pourrait comporter un directeur départemental, deux éducateurs, un personnel administratif, avec un volant de crédits de vacances. »¹⁶

La Mission interministérielle relative à la prévention et au traitement de la délinquance des mineurs (1998) s'interroge, quant à elle, sur les relations entre l'administration centrale et les échelons territoriaux. Selon elle, la D.P.J.J. souffre d'une « centralisation excessive » et « doit avancer dans le sens d'une autonomie plus grande des directeurs départementaux à partir d'orientations adoptées par sa direction nationale », les directions régionales pour leur part, [devant] jouer un rôle de mise en cohérence des initiatives locales »¹⁷. En 1999, une

¹⁵ Décret n° 88-42 du 14 janvier 1988 relatif au « ressort territorial, à l'organisation et aux attributions des services extérieurs de l'éducation surveillée ».

¹⁶ RUFIN Michel, « Protection de la jeunesse et délinquance juvénile », *Rapport au Premier ministre*, janvier 1996, p. 61-62.

¹⁷ Rapport de la Mission interministérielle relative à la prévention et au traitement de la délinquance des mineurs, op. cit., p. 238, p. 238-239, p. 239.

circulaire de la directrice de la P.J.J. portant « orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse » reprend à son compte cette question de l'organisation territoriale ; l'administration centrale s'engage alors à « poursuivre la territorialisation de l'action de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse », à améliorer « l'articulation avec l'ensemble des acteurs institutionnels ou associatifs concernés », à assurer une « meilleure couverture des besoins dans certains départements » mais aussi à mettre en place « une gestion adaptée des ressources humaines à l'échelon territorial »¹⁸.

Cette politique de territorialisation de l'administration de la P.J.J. s'inscrit en fait dans un ensemble de mesures décidées par le gouvernement Jospin lors de Conseils de sécurité intérieure dans le but de redynamiser la réponse publique à la déviance des mineurs¹⁹. Il s'agit alors pour les décideurs publics de réorganiser le dispositif de prise en charge des mineurs afin de promouvoir une « politique pénale ferme et dissuasive » - systématisation pour les affaires les moins graves des mesures d'avertissement, de rappel à la loi, de classement sous condition et de réparation- mais aussi de renouveler la réflexion éducative en direction des mineurs en grande difficulté²⁰.

La réforme de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse comme condition sine qua non d'une politique pénale efficiente (2002-2010)

Nous venons de voir précédemment que, durant les années 90, l'organisation de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse a été caractérisée comme « problématique » tandis que des mesures « réformistes » étaient adoptées. Cependant, il faut souligner qu'à partir de juin 2002, la situation va évoluer sensiblement. Jacques Chirac vient d'être élu à la présidence de la République ; une nouvelle équipe exécutive est en place. Après avoir assisté Jacques Chirac sur les questions de sécurité durant la campagne présidentielle, Dominique Perben est nommé Garde des sceaux. A la suite de ce changement de majorité politique, le Conseil supérieur de la magistrature ainsi que les postes prestigieux de l'appareil judiciaire sont entièrement renouvelés²¹. Parallèlement, « une révolution silencieuse » bouleverse « les palais de justice et les galeries de l'instruction » : « *Près de 2000 magistrats, sur les 7000 que compte la profession [sont] proposés pour être mutés ou promus à l'occasion d'un mouvement d'une ampleur inégalée. A cela, deux raisons essentielles. La modification des textes qui régissent l'avancement dans la carrière et le changement de gouvernement de juin 2002.* »²²

¹⁸ Circulaire de la directrice de la P.J.J. portant « orientation relative à la protection judiciaire de la jeunesse » en date du 24 février 1999 à l'attention des Directeurs régionaux de la protection judiciaire de la jeunesse et des Directeurs départementaux de la protection judiciaire de la jeunesse (*B.O. Justice* du 1er janvier au 31 mars 1999).

¹⁹ Circulaire du Premier ministre en date du 6 novembre 1998 relative à « la délinquance des mineurs : mise en œuvre des décisions du Conseil de sécurité intérieure du 8 juin 1998 », *J.O.* du 8 novembre 1998.

²⁰ Note du directeur de la P.J.J. relative à « l'action éducative dans le cadre du placement judiciaire », (*B.O. du Ministère de la Justice*, n° 81 du 1er janvier - 31 mars 2001).

²¹ PRIEUR Cécile, « Un haut magistrat débarqué par la chancellerie », *Le Monde*, 11 septembre 2002.

²² CHABRUN Laurent, GAETNER Gilles, « Septembre 2002 : la valse des magistrats », *L'Express*, 19 septembre 2002.

Par ailleurs, durant l'année 2002, les politiques de protection judiciaire de la jeunesse sont profondément renouvelées. La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, qui consacre un titre à la réforme du droit pénal des mineurs²³, marque une rupture dans l'histoire de la protection judiciaire de la jeunesse en instituant de nouvelles peines et de nouveaux établissements de placement éducatif, en modifiant les modalités de contrôle judiciaire et de détention provisoire des mineurs et en créant des établissements pénitentiaires pour mineurs (E.P.M.). Dans ce contexte, la politique de réforme administrative devient une priorité des décideurs publics ; elle est en effet perçue comme la condition *sine qua non* d'une politique pénale efficace. Pour Dominique Perben, le lien entre réforme administrative et performance de l'appareil pénal est évident. A plusieurs reprises, il déclare : « *Il ne sert à rien de faire des réformes de procédure pénale, de créer de nouveaux établissements si nous n'avons pas un outil administratif efficient* »²⁴.

Intervenant devant les directeurs départementaux et régionaux le 6 février 2003, le Garde des Sceaux annonce les réformes qu'il entend mener. Il déclare : « *J'ai souhaité que soit conduite une action de réorganisation de [la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse]. Cela passe par un renforcement de la capacité de pilotage de l'administration centrale. J'ai à cette fin décidé de créer un poste d'adjoint au directeur [...]. J'ai également décidé l'affectation de nouveaux emplois dont un emploi de sous-directeur. Cela a permis la création d'une nouvelle sous-direction chargée des ressources humaines [...]. Cette rationalisation de l'appareil central n'aurait toutefois guère de sens s'il ne s'accompagnait d'une modernisation des fonctionnements. Et c'est naturellement dans la voie de la déconcentration qu'il convient d'avancer hardiment. Je souhaite ainsi qu'une partie des compétences de gestion actuellement assumée par l'administration centrale puisse être transférée vers les échelons territoriaux, et notamment vers les régions.* »²⁵ Par la suite, ces différentes réformes sont effectivement menées à bien (Girault, 2011 (a)). L'appareil de formation des éducateurs de la P.J.J. est aussi réorganisé, ce qui provoque d'ailleurs d'importantes tensions (Duguet, Malochet, 2007).

'Reprendre la main' au sein de la protection judiciaire de la jeunesse : la dimension stratégique des programmes de réforme administrative (2002-2010)

Nous venons de voir précédemment que la question de la réorganisation de l'appareil administratif a revêtu, à partir de 2002, une place centrale sur l'agenda décisionnel. Comment alors expliquer que la réforme administrative soit devenue, pour les décideurs publics, un chantier prioritaire ? En d'autres termes, comment expliquer leur zèle à réformer ? On ne peut répondre à ces questions si on ne tient pas compte de la réception par le secteur de la protection judiciaire de la jeunesse des politiques pénales impulsées depuis 2002. Il faut rappeler que « pour la plupart, les dispositifs récemment introduits par l'Etat n'ont pas fait l'objet d'expérimentations, de recherches pédagogiques ou psychologiques ou de débats

²³ Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (*J.O.* du 10 septembre 2002, pp. 14935-14939).

²⁴ Dépêche A.F.P., Dominique Perben : la P.J.J. est « malade », sa réforme est « indispensable », 8 juillet 2003.

²⁵ « Intervention du Garde des Sceaux devant les directeurs régionaux et départementaux de la Protection judiciaire de la jeunesse », 6 février 2003.

mobilisant les divers professionnels impliqués (juges pour enfants, services éducatifs, experts...) » (Milburn, 2009, p. 230). Ils ont été contestés par une frange importante des professionnels de la justice des mineurs (Roché, 2003). Cette situation a largement déstabilisé la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse; cette dernière s'est en fait trouvée tiraillée entre « l'allégeance légale » qui l'unit naturellement au pouvoir politique et « l'allégeance latente » qui l'unit à son secteur d'intervention²⁶.

« Quelque part, l'administration est en territoire hostile. Parce que vis-à-vis d'une politique publique comme celle-là, l'administration centrale est un îlot du pouvoir qui doit lutter contre ses propres personnels. »²⁷

Les réformes administratives imposées à la D.P.J.J. peuvent être interprétées à l'aune du 'bras de fer' qui oppose alors les professionnels de la justice des mineurs aux autorités politiques ; elles s'apparentent à des stratégies de « reprise en main »²⁸ d'un secteur d'action publique qui s'oppose avec virulence aux nouvelles orientations des politiques publiques.

Aux origines de ces programmes de réforme : la diffusion par la Cour des comptes d'un « prêt-à-réformer »

Il faut aussi souligner que ces différentes réformes imposées à l'appareil administratif s'inspirent explicitement d'un rapport public thématique que la Cour des comptes a consacré à la protection judiciaire de la jeunesse (à la suite d'une auto-saisine en 2001)²⁹. Dans ce document remis au Président de la République en juillet 2003³⁰, la Cour conclue à une « sous-administration » de la protection judiciaire de la jeunesse. Elle écrit ainsi : « *La P.J.J. reste largement sous-administrée, ce qui suppose que soient remises en cause à la fois son organisation, ses procédures et ses méthodes. Aux faiblesses structurelles de l'administration centrale qui ne joue pas son rôle de pilotage, d'animation et de coordination des échelons déconcentrés, viennent s'ajouter les incertitudes, voire les incohérences dans la répartition des compétences et des responsabilités respectives des structures régionales et départementales, ainsi qu'un émiettement des services et des établissements du secteur public*

²⁶ Sur la distinction entre « allégeance légale » et « allégeance latente », voir : NIZARD Lucien, « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique », in DE BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République. Janvier 1959-Mai 1981*, Paris, P.F.N.S.P., 1981, p. 303-327.

²⁷ Entretien avec un directeur régional de la D.P.J.J.

²⁸ Dépêche A.F.P., *La Cour des comptes accable la P.J.J. : Perben veut sa réforme*, 8 juillet 2003.

²⁹ Cour des comptes, « La protection judiciaire de la jeunesse », *Rapport au Président de la République*, juillet 2003.

³⁰ Les conclusions provisoires de la Cour des comptes seront en fait connues dès février 2002. Le 21 mars 2002, *Le Figaro* publiera même certains extraits de ce rapport qui circule alors largement « dans les couloirs du Parlement ». Cf. PERRAULT Guillaume, « *Le Figaro* révèle le contenu d'un rapport confidentiel de la Cour des comptes. Mineurs délinquants : le constat d'une faillite », *Le Figaro*, 21 mars 2002.

qui nuit gravement à l'efficacité du dispositif»³¹. Pour la Cour des comptes, cette sous-administration s'explique tout naturellement par un laisser-aller des autorités politiques qui auraient renoncé à toute gouvernance de l'administration sectorielle. Selon elle, « tant le cadre juridique que l'environnement administratif dans lesquels s'insère la P.J.J. donnent l'impression que celle-ci, et plus globalement, l'ensemble de la justice des mineurs, sont largement abandonnées à elles-mêmes »³². La Cour des comptes en appelle donc à un *retour de l'Etat* : « il appartient [...] à l'Etat de préciser les contours de l'intervention en protection judiciaire de la jeunesse, faute de quoi cette dernière paraît vouée à l'échec »³³. Ce rapport, qui fait écho aux conclusions d'une commission sénatoriale d'enquête³⁴, propose une série de mesures précises, destinées à renouveler le cadre administratif et financier dans lequel la D.P.J.J. intervient. Ce texte va largement influencer les autorités politiques à partir de juin 2002. Ainsi, « tout en marquant dès le départ des distances par rapport à certaines recommandations, le ministre [de la justice] [choisit] de s'appuyer sur le rapport de la Cour pour réformer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Le projet stratégique de celle-ci, diffusé en juillet 2006, y fait [d'ailleurs] régulièrement référence »³⁵.

La Chancellerie ne se montre réticente que sur un point : la question des ressorts des directions départementales et régionales. Cet enjeu avait été soulevé par la Cour des comptes. Cette dernière recommandait de « réévaluer entièrement l'articulation territoriale des niveaux régional et départemental », en supprimant les échelons départementaux « n'atteignant pas une taille significative », mais aussi en clarifiant la répartition des compétences entre les échelons régionaux et départementaux, « notamment en matière d'habilitation du secteur associatif et de fixation de prix de journée »³⁶. Jusqu'en 2006, la Chancellerie se refusera à modifier les ressorts des directions déconcentrées³⁷. Ce statu quo va finalement se fissurer avec le premier Conseil de modernisation des politiques publiques (C.M.P.P.) qui se réunit le 12 décembre 2007. Le C.M.P.P. établit un tableau de bord pour la Chancellerie. Il recommande en particulier que « l'organisation territoriale des services déconcentrés du ministère soit revue en lien avec la carte administrative [des services pénitenciers] autour de 9 ensembles interrégionaux »³⁸. Cette recommandation est confirmée par le Deuxième Conseil de modernisation des politiques publiques (4 avril 2008). Avec la décision du Garde des Sceaux en date du 10 février 2009, le nouveau maillage territorial est acté : les quinze directions régionales de la protection judiciaire de la jeunesse cèdent la place à neuf directions

³¹ Cour des comptes, « La protection judiciaire de la jeunesse », op. cit., p. 109.

³² Ibid., p. 110.

³³ Ibid.

³⁴ Commission sénatoriale d'enquête relative à la délinquance des mineurs, *La République en quête de respect*, juillet 2002.

³⁵ Cour des comptes, « Observations de suivi sur l'administration déconcentrée de la P.J.J. », *Rapport public annuel*, 2006, p. 277.

³⁶ Cour des comptes, « La protection judiciaire de la jeunesse », op. cit., p. 35.

³⁷ Cour des comptes, « Observations de suivi sur l'administration déconcentrée de la P.J.J. », *Rapport public annuel*, 2006, p. 280.

³⁸ Ibid.

interrégionales de la protection judiciaire de la jeunesse (D.I.R.P.J.J.), qui coïncident avec les directions interrégionales des services pénitentiaires³⁹.

³⁹ « Décision du 10 février 2009 fixant le ressort des neuf ensembles interrégionaux de la protection judiciaire de la jeunesse », *J.O.R.F. n°0054 en date du 5 mars 2009*.

BIBLIOGRAPHIE

AICHORN August, *Jeunes en souffrance. Psychanalyse et éducation spécialisée*, Paris, Editions du champ social, 2000.

AUBUSSON DE CAVARLAY Bruno, « France 1998 : la justice des mineurs bousculée », *Criminologie*, 1999, 32(2), p. 83-99.

BASTARD Benoît et MOUHANNA Christian, « "Le juge des enfants n'est pas un juge mineur". Etude sociologique d'un groupe professionnel sous tension », *Synthèse du rapport pour la mission de recherche Droit et justice*, 2008.

BASTARD Benoît, MOUHANNA Christian, *L'avenir du juge des enfants. Eduquer et punir ?*, Toulouse, Erès, 2010.

BELLON Laurence, *L'atelier du juge. A propos de la justice des mineurs*, Toulouse, Erès, 2011.

CHAUVIÈRE Michel, « Question pour un non-événement : quelles alternatives à l'Éducation surveillée en 1945 ? », *Revue d'histoire de l'enfance irrégulière* [en ligne], 1998, Vol. 1, n° 1. Disponible sur : <http://rhei.revues.org/document8.html>.

COMMAILLE Jacques, « Nouvelles politiques publiques de régulation de la jeunesse. Nouveau régime de connaissance », *Sociétés et jeunesses en difficulté* [En ligne], 2006, vol. 1, n°1, URL : <http://sejed.revues.org/index84.html>.

DUGUET Elisabeth, MALOCHET Guillaume, « La transmission des savoirs professionnels à la PJJ. Des temporalités en conflits », *Temporalités*, 2007, n°6/7, pp. 15-35 [Consultable en ligne, URL : <http://temporalites.revues.org/index164.html>].

GIRAULT Eloïse, « La réforme territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse », in KADA Nicolas (dir.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2011, p. 157-162.

Id., « Ce que la politisation fait aux politiques publiques : le désordre des temporalités », *Temporalités* [En ligne], 2011, n°13. URL : <http://temporalites.revues.org/index1590.html>.

LE PENNEC Yann, *Centre fermé, prison ouverte. Luttres sociales et pratiques éducatives spécialisées*, Paris, L'Harmattan, 2004.

LUCHAIRE François, LUCHAIRE Yves, *Le droit de la décentralisation*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

MÉNY Yves, THOENIG Jean-Claude, *Politiques publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

MICHARD Henri, *De la justice distributive à la justice résolutive. La dialectique du « judiciaire » et de l'éducatif » dans la protection de l'enfance*, Vaucresson, Centre de recherche interdisciplinaire de Vaucresson, 1985.

MILBURN Philip, *Quelle justice pour les mineurs ? Entre enfance menacée et adolescence menaçante*, Toulouse, Erès, 2009.

NIZARD Lucien, « Esquisse d'un modèle de l'administration comme acteur politique », in DE BAECQUE Francis, QUERMONNE Jean-Louis (dir.), *Administration et politique sous la Cinquième République. Janvier 1959-Mai 1981*, Paris, P.F.N.S.P., 1981, p. 303-327.

PEYRE Vincent, « De l'Education surveillée à la protection judiciaire de la jeunesse. Reconfigurations successives », in CHAUVIÈRE Michel, LENOËL Pierre, PIERRE Eric (dir.), *Protéger l'enfant : raison juridique et pratiques socio-judiciaires (XIXe- XXe siècles)*, Rennes, P.U. de Rennes, 1996, p. 165-173.

ROCHÉ Sebastian, « La lutte contre l'insécurité : les raisons d'un succès d'opinion », in GATTOLIN André, MIQUET-MARTY François, *La France blessée. Une radioscopie politique*, Paris, Denoël, 2003, p. 123-132.

VAUCHEZ Antoine, WILLEMEZ Laurent, *La justice face à ses réformateurs (1980-2006)*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

VIGOUR Cécile, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société*, 2006, 63-64, p. 425-455.