

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2009

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2010, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1946, 1967 à 1974 et T.A. 360

Sénat : 100 (2009-2010)

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION.....	9
A. UNE MISSION TOUJOURS COMPOSÉE DE SIX PROGRAMMES.....	9
B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 3,4 %	9
C. LES PROGRÈS ET LES PRIORITÉS DE LA MISSION « JUSTICE ».....	12
1. <i>Des avancées notables</i>	12
2. <i>Des points « noirs » et des points d'interrogation subsistent.....</i>	12
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	15
II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »	16
A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION	16
B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL	16
C. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 0,6 %	17
D. LA PERSISTANCE DE L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION.....	19
1. <i>La dégradation du ratio fonctionnaires de greffe / magistrats.....</i>	19
2. <i>Un frein au bon fonctionnement des juridictions</i>	20
3. <i>Le nécessaire recentrage des greffiers sur leur « cœur de métier »</i>	20
E. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUEMENT AVEC UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE.....	21
1. <i>La dérive des frais de justice au début des années 2000.....</i>	21
2. <i>Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat</i>	22
3. <i>Un redémarrage de la dépense inquiétant en 2009.....</i>	23
4. <i>Un problème de sincérité budgétaire pour 2010.....</i>	24
F. LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : 53,5 MILLIONS D'EUROS EN 2010 ET 427 MILLIONS D'EUROS AU TOTAL SUR CINQ ANS	25
1. <i>Les objectifs de la réforme</i>	25
2. <i>Une entrée en application progressive sur trois ans.....</i>	26
3. <i>Un budget de 68,5 millions d'euros pour 2010 : 53,5 millions d'euros assumés par le programme « Justice judiciaire » et 15 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »</i>	27
4. <i>Une réforme chiffrée à 427 millions d'euros sur cinq ans</i>	28
G. LA RÉFORME DE L'APPEL : UNE INCIDENCE BUDGÉTAIRE APPAREMMENT LIMITÉE EN 2010	29
H. UN VOLET PERFORMANCE AFFINÉ	30

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	33
III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »	34
A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION	34
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE	35
C. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 58,2 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT	36
D. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 9,7 %	37
E. LES EFFECTIFS : 33.860 ETPT DONT 24.596 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE	38
F. L'AMORCE D'UN PROGRÈS EN MATIÈRE DE TRANSFÈREMENTS	39
G. LES PRÉMICES D'UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION	40
1. <i>Un taux de surpopulation carcérale à la baisse mais encore de 118,2 %</i>	40
2. <i>Le programme de rénovation et de construction d'établissements commence à porter ses fruits</i>	40
3. <i>La montée en charge souhaitable du bracelet électronique</i>	42
a) Le placement sous surveillance électronique (PSE)	42
b) Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)	43
4. <i>Le renforcement nécessaire des mesures pour lutter contre les suicides et maintenir les liens familiaux</i>	43
a) La prévention des suicides en prison : un impératif catégorique	43
b) Le nombre insuffisant d'unités de vie familiale (UVF)	45
H. LA PRISE EN CHARGE DÉFAILLANTE DES CAS DE PSYCHIATRIE EN MILIEU CARCÉRAL	46
1. <i>L'organisation des soins psychiatriques aux détenus</i>	46
2. <i>Les insuffisances du dispositif</i>	47
3. <i>La recherche de voies d'amélioration de cette prise en charge</i>	47
I. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI POURSUIT SON ADAPTATION	49
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	51
IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »	52
A. L'INTERACTION AVEC D'AUTRES ACTEURS	52
B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS	53
C. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : - 0,9 %	53
D. LA PRISE EN COMPTE D'UNE MOINDRE ACTIVITÉ DE L'ÉCOLE NATIONALE DE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (ENPJJ)	54
E. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER	55

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »	57
V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »	58
A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L’AIDE JURIDICTIONNELLE.....	58
B. UN BUDGET DE 295 MILLIONS D’EUROS, EN BAISSÉ DE 7,2 %	59
C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L’AIDE JURIDICTIONNELLE	60
D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L’AIDE JURIDICTIONNELLE ET L’AIDE AUX VICTIMES.....	62
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »	65
VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »	66
A. UN CHANGEMENT DE DÉNOMINATION LIÉ À LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS	66
B. L’ORIENTATION VERS LA GESTION DE L’ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE.....	66
C. LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D’INFORMATION	69
D. UNE PERFORMANCE EN DEMI TEINTE.....	70
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (HORS CHORUS) »	73
VII. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (HORS CHORUS) »	74
A. UNE VOCATION TRANSITOIRE	74
B. UN PROGRAMME DE 5,3 MILLIONS D’EUROS	74
AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES	77
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE	79
TRAVAUX DE LA COMMISSION	81
• Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d’Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés	81
• Examen en commission	87

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2010, de **6,859 milliards d'euros de crédits de paiement**, soit **une progression de 3,4 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 8,229 milliards d'euros à 7,388 milliards d'euros, soit une baisse de 10,2 %.

- Dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits de la mission illustre **l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens depuis plusieurs années**.

- De ce point de vue, il faut, notamment, relever **l'augmentation de 3,6 % des dépenses de personnel** qui s'élèvent à 4,215 milliards d'euros. Cet accroissement concerne en premier rang le programme « Administration pénitentiaire », qui connaît une évolution de + 6 % de ce poste de dépenses.

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats méritent d'être salués. Mais ils n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de **ramener le ratio entre le nombre de fonctionnaires et celui de magistrats (actuellement égal à 2,46) à un niveau plus satisfaisant**. Le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en 2010, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers.

- Pour 2010, l'enveloppe allouée aux **frais de justice** s'élève à **395 millions d'euros**, soit un niveau inférieur à celui de 2009. Alors que ce poste de dépense apparaît en pratique en hausse au vu des résultats constatés sur les premiers mois de l'année en cours, le montant inscrit en PLF amène votre rapporteur spécial à **s'interroger sur la sincérité du budget proposé pour le programme « Justice judiciaire »**.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire s'élève à 427 millions d'euros sur cinq ans**. Ce coût de la carte judiciaire **n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris**.

- Pour 2010, le budget consacré à cette réforme se monte à **53,5 millions d'euros en crédits de paiement** (37 millions d'euros en 2009).

- **Concernant la surpopulation carcérale, la préoccupation majeure consiste dans les onze établissements ou quartiers d'établissement (soit 4,7 % de l'ensemble des établissements pénitentiaires) dont la densité reste supérieure à 200 % et qui accueillent 2.060 détenus**.

- Depuis 2009, le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) est **recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants**. L'action relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus des deux tiers des moyens du programme : 71 % des crédits de paiement, contre 62,3 % en 2009.

- L'aide juridictionnelle (AJ) voit sa dotation passer de 297,8 millions d'euros en 2009 à **275 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances. Cette baisse de 7,6 % doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de **24 millions d'euros au titre du recouvrement** de l'AJ.

Au 10 octobre 2009, date limite, en application de l'article 49 de la LOLF, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 100 % des réponses portant sur la mission « Justice » étaient parvenues à votre rapporteur spécial.

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MISSION

A. UNE MISSION TOUJOURS COMPOSÉE DE SIX PROGRAMMES

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la mission « Justice » compte six programmes. Jusque là composée de cinq programmes¹, la mission « Justice » a en effet intégré à cette date **un programme supplémentaire : le programme 310.**

Le libellé de ce programme s'intitulait en 2009 « Conduite et pilotage de la politique la justice : expérimentations Chorus » et s'intitulera en 2010 « **Conduite et pilotage de la politique la justice** ». Parallèlement, le programme 213 voit également sa dénomination modifiée en devenant « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » (contre « Conduite et pilotage de la politique de la justice » en 2009).

Cette évolution sémantique **traduit la poursuite de la mise en œuvre du nouveau système d'information financière de l'Etat (Chorus) au sein de la présente mission.** Pour des raisons techniques liées à la mise en œuvre de Chorus, l'essentiel des crédits et des emplois du programme 213 a été transféré sur le programme 310. Seules demeurent sur le programme 213 les dépenses déconcentrées d'action sociale et de fonctionnement des magistrats de liaison à l'étranger.

Au regard de ces évolutions, il convient toutefois de rappeler que **la mission « Justice » ne comprend pas les juridictions administratives**, qui figurent au sein du programme 165 « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat ». Cette question avait d'ailleurs été largement débattue lors de la définition de son périmètre. Si le bon fonctionnement de la mission « Justice » n'est certes pas entravé par la « sortie » des juridictions administratives, la question reste néanmoins posée de la cohérence d'ensemble du traitement « budgétaire » des juridictions.

B. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE 3,4 %

La mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2010, de **6,859 milliards d'euros de crédits de paiement** (hors fonds de concours²), soit **une progression de 3,4 %**. Ses autorisations d'engagement passent de 8,229 milliards d'euros à 7,388 milliards d'euros, soit une baisse de 10,2 % (après une hausse de 14,4 % en 2009).

¹ « Justice judiciaire », « Administration pénitentiaire », « Protection judiciaire de la jeunesse », « Accès au droit et à la justice » et « Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés ».

² Les fonds de concours et les attributions de produit s'élèvent pour la mission « Justice » à 4,2 millions d'euros en 2010.

Dans un contexte budgétaire globalement tendu, la progression des crédits de paiement de la mission illustre **l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens depuis plusieurs années.**

De ce point de vue, il faut, notamment, relever **l'augmentation de 3,6 % des dépenses de personnel** (titre 2) qui s'élèvent à 4,215 milliards d'euros. Cet accroissement concerne au premier chef le programme « Administration pénitentiaire » qui connaît une évolution de + 6 % de ce poste de dépenses.

Au sein de la mission « Justice », **les dépenses de personnel absorbent 61,4 %** de l'ensemble des crédits.

Dans le cadre de l'analyse des crédits consacrés au budget de la justice, votre rapporteur spécial rappelle, toutefois, que la **progression des dotations ne saurait, à elle seule, suffire à porter un jugement positif sur le projet de budget de cette mission.** La logique de la loi organique n° 2001-649 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) renvoie, en effet, à un impératif de performance. Aussi, l'augmentation continue des moyens budgétaires renforce-t-elle **l'obligation de résultat** incombant aux acteurs de la justice.

Le tableau ci-après ventile les crédits, ainsi que les plafonds d'emploi en équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Présentation des crédits par programme

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	Crédits de paiement			Fonds de concours attendus en 2010 (3)	Total 2010 (2) +(3)	Pourcentage par rapport à l'ensemble de la mission	Plafond d'emplois en ETPT ⁽¹⁾ nombre	Plafond d'emplois en ETPT ⁽¹⁾ pourcentage
	Ouverts en LFI 2009 (1)	Demandés pour 2010 (2)	Variation 2010/2009 (2) / (1)					
166 Justice judiciaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 822,420 <i>1 948,770</i>	2 838,615 <i>1 992,223</i>	0,6% <i>2,2%</i>	1,260	2 839,875 <i>1 992,223</i>	41,4%	29 653	40,29%
107 Administration pénitentiaire <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	2 459,425 <i>1 602,814</i>	2 699,202 <i>1 698,530</i>	9,7% <i>6,0%</i>	1,940	2 701,142 <i>1 698,530</i>	39,4%	33 860	46,01%
182 Protection judiciaire de la jeunesse <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	784,157 <i>416,999</i>	776,813 <i>424,934</i>	-0,9% <i>1,9%</i>		776,813 <i>424,934</i>	11,3%	8 618	11,71%
101 Accès au droit et à la justice	317,869	295,000	-7,2%		295,000	4,3%	0	0,00%
310 Conduite et pilotage de la politique de la justice <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	236,920 <i>97,402</i>	244,146 <i>98,975</i>	3,0% <i>1,6%</i>	1,000	245,146 <i>98,975</i>	3,6%	1 453	1,97%
213 Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) <i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	11,341 <i>2,947</i>	5,366 <i>0,745</i>	-52,7% <i>-74,7%</i>		5,366 <i>0,745</i>	0,1%	10	0,01%
Mission "Justice"	6 632,132	6 859,142	3,4%	4,200	6 863,342	100,0%	73 594	100,00%
<i>dont titre 2 : dépenses de personnel</i>	<i>4 386,801</i>	<i>4 510,407</i>	<i>2,8%</i>		<i>4 510,407</i>			

(1) Equivalent temps plein travaillé

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

C. LES PROGRÈS ET LES PRIORITÉS DE LA MISSION « JUSTICE »

1. Des avancées notables

Au sein de la mission « Justice », de nombreux progrès ont été enregistrés au cours des dernières années.

Tout d'abord, comme l'a souligné votre rapporteur spécial dans son rapport d'information sur la formation des magistrats et des greffiers en chef à la gestion¹, il faut saluer **le développement d'une culture de gestion conforme à l'esprit de la LOLF** au sein de l'institution judiciaire dans son ensemble.

En outre, les efforts de la loi n° 2002-1138 du 29 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) en faveur des effectifs ont tout particulièrement porté leur fruit s'agissant des emplois de magistrat dans le cadre du programme « Justice judiciaire ». **Le nombre de magistrats en juridiction répond désormais de façon plutôt satisfaisante aux besoins.**

La mise en œuvre de la LOPJ a également permis de dégager des moyens conséquents en faveur de **la rénovation et de la construction d'établissements pénitentiaires**. Même si les résultats demeurent insuffisants au regard des conditions de détention, les traductions concrètes de cet effort budgétaire conséquent commencent à se faire sentir.

2. Des points « noirs » et des points d'interrogation subsistent

Malgré ces avancées, la mission « Justice » se caractérise aussi par un certain nombre de lacunes et d'interrogations persistantes.

Le principal point « noir » réside dans **la vétusté de certains établissements pénitentiaires ainsi que le grave problème de la surpopulation carcérale**. Ce constat renvoie à des dizaines d'années d'insuffisance. Mais force est de constater que ces lacunes, trop bien connues et depuis trop longtemps, se conjuguent pour créer une situation tout à la fois **attentatoire à la dignité humaine et source de promiscuité, c'est-à-dire facteur de « contagion » de la délinquance**, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné.

Il est de l'honneur de la République de poursuivre son effort, notamment budgétaire, en vue de parvenir à surmonter cette terrible impasse.

¹ Sénat, rapport d'information n° 4 (2006-2007) : « La justice, de la gestion au management ? Former les magistrats et les greffiers en chef à la gestion ».

Par ailleurs, **l'exercice 2009 et plus encore l'année 2010 semblent malheureusement devoir renouer avec la difficulté de maîtriser la dynamique à la hausse des frais de justice.** Après avoir connu une progression exponentielle analysée par votre rapporteur spécial dans ses rapports d'information sur « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »¹ et dans celui consécutif à l'enquête demandée à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF², ces frais avaient été contenus, entre 2006 et 2008, sous le double effet bénéfique de mesures volontaristes décidées par la Chancellerie et d'une prise de conscience salubre de la part des magistrats prescripteurs. Cette maîtrise avait été obtenue sans remise en cause de la liberté de prescription du magistrat.

Cependant, les estimations communiquées à votre rapporteur spécial³ paraissent, à ce stade, de nature à susciter **un regain d'inquiétude** dans ce domaine pour la fin de l'année 2009 et la gestion de l'année 2010.

L'évolution des effectifs en juridiction et, plus particulièrement, **le déficit en greffiers** représentent également un sujet de préoccupation de votre rapporteur spécial. Si la LOPJ a débouché sur un niveau de créations d'emplois de magistrat satisfaisant, le rythme de sortie et le volume des promotions de l'école nationale des greffes (ENG) ne permet, en revanche, toujours pas de compenser le manque actuel de greffiers au regard du nombre de magistrats. L'allongement de la durée de scolarité à l'ENG (passée de 12 à 18 mois en 2003) ainsi que la pyramide des âges des greffiers (nombreux départs à la retraite dans les années à venir) constituent autant de circonstances aggravantes au regard de ce déséquilibre des effectifs.

Au rang des interrogations majeures, **la pérennité du système existant de l'aide juridictionnelle (AJ) demeure sujette à caution.** Ainsi que l'a souligné votre rapporteur spécial dans son rapport d'information⁴, le dispositif, confronté à un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires depuis 1991, court un risque d'asphyxie budgétaire appelant une remise à plat de son mécanisme. Seule une réforme en profondeur pourra permettre de préserver l'esprit même de ce « filet de sécurité » pour les justiciables les plus démunis.

Enfin, les retombées de **la réforme en cours de la carte judiciaire** demeurent encore incertaines. Si l'ensemble des acteurs de la justice s'accordent aujourd'hui à considérer que cette réforme était nécessaire⁵, elle représente, pour l'heure, un coût important pesant sur le budget de

¹ Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

² Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006) « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* ».

³ Audition par votre rapporteur spécial du responsable du programme « *Justice judiciaire* », Mme Dominique Lottin, directrice des services judiciaires, le 4 novembre 2009.

⁴ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008) : « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* ».

⁵ Aucune réforme de structure n'avait été engagée depuis 1958.

l'institution. La rationalisation des moyens de la justice sur l'ensemble du territoire doit toutefois, à terme, se traduire par une efficacité accrue du service public de la justice.

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

- Le programme « Justice judiciaire » compte 2,883 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (+ 0,5 % par rapport à 2009) et **2,838 milliards d'euros en crédits de paiement**, soit une légère hausse de 0,6 %.

- Son plafond d'emploi est fixé à 29.653 ETPT, soit une majoration de **358 ETPT par rapport à 2009**. Les effectifs de magistrats profitent le plus largement de cet accroissement des emplois, puisqu'ils augmentent de 386 ETPT (8.282 ETPT au total).

- Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats n'ont cependant de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de **ramener le ratio entre le nombre de fonctionnaires et celui de magistrats (actuellement égal à 2,46) à un niveau plus satisfaisant**. Le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, en 2010, devrait néanmoins améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers.

- L'enveloppe allouée au titre des frais de justice pour 2009 s'élevait à 409 millions d'euros. Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, 364,6 millions d'euros ont déjà été consommés au 25 octobre 2009. A supposer que ce rythme de consommation soit maintenu d'ici à la fin de l'année, **le montant total des frais de justice à supporter au cours du présent exercice serait donc de l'ordre de 440 millions d'euros, soit un dépassement de l'autorisation initiale de 31 millions d'euros**.

- Pour 2010, l'enveloppe allouée aux frais de justice s'élève à **395 millions d'euros**. Etant donné le redémarrage à la hausse de ce poste de dépense en 2009, ce montant amène votre rapporteur spécial à **s'interroger sur la sincérité du budget proposé pour le présent programme**.

- **Le coût de la réforme de la carte judiciaire s'élève à 427 millions d'euros sur cinq ans**.

- Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 afin de financer, sur le programme « Justice judiciaire », les mesures liées à la mise en œuvre de cette réforme se montent à **104,8 millions d'euros en autorisations d'engagement** (104 millions d'euros en 2009) et **53,5 millions d'euros en crédits de paiement** (37 millions d'euros en 2009).

- Ce coût de la carte judiciaire **n'intègre pas l'opération de réaménagement du TGI de Paris**.

- En dehors des **ouvertures d'emplois prévues en faveur des salariés des offices d'avoué (190 ETPT créés à mi-année 2010)**, le budget du programme « Justice judiciaire » pour 2010 ne comporte aucun crédit spécifiquement dédié à couvrir le coût de la réforme de l'appel, envisagée au cours de l'exercice budgétaire à venir.

II. LE PROGRAMME 166 « JUSTICE JUDICIAIRE »

A. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS : RÉDUIRE LES DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES ET PÉRENNISER LES BONNES HABITUDES DE GESTION

Le programme 166 « Justice judiciaire » se rapporte aux moyens des juridictions civiles et pénales, y compris ceux de la Cour de cassation¹. Il inclut également le casier judiciaire national, les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), les crédits destinés à la formation des personnels et à la logistique ainsi que les moyens humains contribuant à la mise en œuvre de la politique de l'accès au droit et à la justice.

Les dépenses de personnel (70,2 %) constituent la part prépondérante de ce programme.

L'année 2010 doit confirmer **les bonnes habitudes prises par les gestionnaires**, dans la continuité de la mise en œuvre de la LOLF dans les juridictions.

La logique de performance s'accompagne, en particulier, d'un objectif d'**amélioration du délai de traitement des affaires civiles et pénales**, afin de répondre au mieux aux attentes du justiciable.

La maîtrise des frais de justice, devenus limitatifs sous l'empire de la LOLF, redeviendra **un enjeu majeur lors du prochain exercice budgétaire**.

Au final, la LOLF doit continuer de favoriser, au sein de l'institution judiciaire, **une culture de gestion compatible avec l'indépendance de l'autorité judiciaire**. Il s'agit de dégager ainsi plus de moyens en faveur d'une justice plus efficace, plus proche et plus rapide, conformément aux aspirations de nos concitoyens.

Votre rapporteur spécial est persuadé que cette diffusion d'une culture de gestion est un levier essentiel du bon fonctionnement de la justice.

B. LES ACTIONS DU PROGRAMME : LA PRÉPONDÉRANCE DU PÉNAL SUR LE CIVIL

Après ventilation des crédits des actions « *Soutien* », « *Formation* » et « *Support à l'accès au droit et à la justice* », il apparaît que **les affaires pénales absorbent 51 % des crédits de paiement** du présent programme, tandis que le contentieux civil en représente 46 %.

¹ Depuis la création de la mission « Justice », le Gouvernement a pris l'engagement d'exonérer de gels budgétaires la Cour de cassation et de ne soumettre les autres juridictions de l'ordre judiciaire à ce type de mesures qu'après accord du garde des Sceaux, ministre de la justice.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Traitement et jugement des contentieux civils	891,7	31,4%	1 342,0	46,0%
2 - Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	964,1	33,9%	1 488,4	51,0%
3 - Cassation	66,2	2,3%	67,3	2,3%
4 - Conseil supérieur de la magistrature	2,2	0,1%	2,3	0,1%
5 - Enregistrement des décisions judiciaires	13,9	0,5%	16,4	0,6%
6 - Soutien	793,8	28,0%	0,0	0,0%
7 - Formation	80,7	2,8%	0,0	0,0%
8 - Support à l'accès au droit et à la justice	27,2	1,0%	0,0	0,0%
Ensemble	2 839,8	100,0%	2 916,4	100,0%

+ 76,6 millions d'euros *

* + 105,3 millions d'euros provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice »
- 28,7 millions d'euros allant vers le programme « Accès au droit et à la justice ».

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

Il convient de rappeler que, depuis 2007 et afin de faciliter la gestion des personnels dans les différents ressorts des cours d'appel, **l'action 8 « Support à l'accès au droit et à la justice » regroupe les moyens humains¹** des juridictions (bureau d'aide juridictionnelle), les personnels des maisons de la justice et du droit (MJD), les personnels des conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) chargés de leur gestion, ainsi que les personnels du service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV)². Ces personnels étaient auparavant affectés au programme « Accès au droit et à la justice ».

C. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : + 0,6 %

Le présent programme compte, hors fonds de concours³ 2,883 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (+ 0,5 % par rapport à

¹ Cette action s'appuie au total sur 12 ETPT de magistrats et 573 ETPT de fonctionnaires.

² Le service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) a remplacé, dans le cadre de la réorganisation des directions et des services conduite en 2008 par la Chancellerie au niveau de son administration centrale, le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville (SADJPV).

³ 1,2 million d'euros, principalement au titre de participations diverses aux dépenses de réception, de formation et de fonctionnement des tribunaux de commerce.

2009) et **2,838 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une légère hausse de 0,6 %.**

Les dépenses de personnel (titre 2) connaissent **une augmentation de 2,2 %** et s'élèvent, au total, à 1,992 milliard d'euros. Ce montant correspond à un plafond d'emploi fixé à **29.653 ETPT**, soit 358 ETPT en plus par rapport à 2009.

Les effectifs de magistrats profitent le plus largement de cet accroissement des emplois, puisqu'ils augmentent de 386 ETPT (8.282 ETPT au total). Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif voient également leurs effectifs progresser de 69 ETPT, tandis que les personnels d'encadrement connaissent eux aussi une hausse de 43 ETPT.

Seuls les personnels administratifs et techniques de catégorie B et C diminuent de 140 ETPT.

Votre rapporteur spécial déduit de ces évolutions **une tendance à l'accroissement du niveau de qualification des personnels au sein de l'institution judiciaire**. En particulier, **le niveau des effectifs de magistrats paraît désormais mieux en phase avec les besoins de justice** qui constituent une tendance lourde depuis déjà longtemps.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) reculent de 6,7 % entre 2009 et 2010 et se montent à 694,7 millions d'euros. Les frais de justice¹ représentent le premier poste de dépense des services judiciaires en matière de fonctionnement, avec une enveloppe pour 2010 de 395 millions d'euros en crédits de paiement (409 millions d'euros en loi de finances pour 2009).

Les dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, pour leur part, une augmentation de 14,6 millions d'euros, soit **+ 11,5 %**. Ils se répartissent en 111,7 millions d'euros au titre de l'investissement hors réforme de la carte judiciaire et 30 millions d'euros au titre des dépenses d'investissement liées à la carte judiciaire.

Concentrés sur l'action 6 « *Soutien* », **les crédits d'investissement hors carte judiciaire** (poursuite d'opérations de constructions neuves, d'extension et de restructuration, accessibilité des locaux aux handicapés, travaux de désamiantage...) sont ventilés de la manière suivante :

- 33,8 millions d'euros pour les opérations conduites par l'agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) ;

- 77,9 millions d'euros pour des opérations suivies au niveau déconcentré.

Par ailleurs, l'action 6 « *Soutien* » porte l'ensemble des dépenses d'intervention (titre 6) du programme « Justice judiciaire ». D'un montant de 9,9 millions d'euros, ces dépenses se ventilent entre une enveloppe de

¹ Dépenses de procédure laissées à la charge de l'Etat, selon les articles 800, R. 92 à R. 94 et R. 218 du code de procédure pénale.

7 millions d'euros au titre de l'aide apportée aux avocats dont le barreau est supprimé dans le cadre de la réforme judiciaire, une subvention de 1,9 million d'euros au Conseil national des barreaux (CNB) pour la formation des élèves avocats et une participation de 1 million d'euros au fonctionnement de l'établissement public d'exploitation du livre foncier.

D. LA PERSISTANCE DE L'INSUFFISANCE DE GREFFIERS EN JURIDICTION

1. La dégradation du ratio fonctionnaires de greffe / magistrats

Alors que des efforts conséquents ont été réalisés au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la LOPJ, pour palier le manque de magistrats, **le niveau des effectifs de greffiers en juridiction demeure un sujet de préoccupation.**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2008, votre rapporteur spécial avait souligné **un déficit de créations d'emplois par rapport aux objectifs initialement fixés par la LOPJ¹**. En particulier, il avait déploré un décalage dans ces créations, avec un taux de réalisation de 76 % pour les magistrats et de seulement 32,6 % pour les fonctionnaires.

Au total, **la dégradation du ratio entre le nombre de fonctionnaires de greffe et le nombre de magistrats n'a pas pu être endiguée.** Ce ratio reste durablement « défavorable » aux greffiers, comme en atteste le tableau suivant.

Evolution des effectifs de magistrats et de fonctionnaires depuis 1999

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Magistrats	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294	7.434	7.525	7.889	7.950	8.113	8.195
Fonctionnaires*	17.819	17.966	18.172	18.665	19.125	19.757	19.841	20.197	20.410	20.285	20.205
Ratio	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63	2,55	2,57	2,50	2,46

* Le nombre de fonctionnaires retenu concerne uniquement les greffiers en chef, les greffiers, les agents de catégorie C chargés de fonctions administratives, à l'exclusion des agents de catégorie C-technique.

Source : Chancellerie

Le ratio actuel de 2,46 fonctionnaires de greffe par magistrat (2,50 en 2008) traduit **une réelle faiblesse du soutien logistique susceptible d'être apporté aux magistrats**, tant pour le rendu des décisions de justice que pour la gestion des juridictions.

Les efforts afin d'accroître les effectifs de magistrats méritent d'être salués, mais ils n'ont de sens que s'ils s'accompagnent d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de ramener le ratio entre

¹ Rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.

le nombre de fonctionnaires et celui de magistrats à un niveau plus satisfaisant. Or, c'est précisément l'inverse qui s'est produit au cours des dernières années.

2. Un frein au bon fonctionnement des juridictions

Votre rapporteur spécial insiste sur cette difficulté qui peut mettre en péril l'ensemble de l'équilibre de l'institution judiciaire.

Le rythme des départs à la retraite, qui s'accélère depuis 2008, ne peut en effet que contribuer à aggraver la situation, **la pyramide des âges** des personnels des juridictions judiciaires étant particulièrement défavorable.

Par ailleurs, alors que de nouvelles promotions sortent de l'école nationale de la magistrature (ENM), la réforme de l'ENG, menée en 2003, entraîne **un décalage dans le temps des flux d'entrée**, la durée de la scolarité de l'ENG étant passée de 12 à 18 mois.

La résorption du goulet d'étranglement est d'autant plus difficile qu'il faut 6 à 9 mois pour ouvrir un concours de magistrat ou de greffier. **Le délai entre l'autorisation d'un concours de recrutement et ses premiers effets sur le terrain s'élève donc à au moins deux ans.**

Votre rapporteur spécial souhaite une nouvelle fois souligner l'insuffisance des effectifs des greffiers et l'hypothèque qu'elle fait peser sur le bon fonctionnement de l'ensemble du système judiciaire.

3. Le nécessaire recentrage des greffiers sur leur « cœur de métier »

Cette évolution défavorable du ratio fonctionnaires de greffe / magistrat appelle une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences d'autant plus optimale.

A ainsi été créé, en application du décret n° 2007-1106 du 16 juillet 2007, un corps de **secrétaires administratifs des services judiciaires**. Dans ce cadre, 175 emplois ont été affectés, en 2008, dans les secrétariats et les régies des juridictions les plus importantes ainsi que dans les services administratifs régionaux (SAR). En septembre 2009, 175 emplois ont à nouveau été localisés sur de tels postes. La prise de fonctions de ces agents permet de recentrer progressivement l'activité des greffiers sur leurs activités juridictionnelles et l'assistance du magistrat, ainsi que de les dégager de certaines fonctions administratives auxquelles ils participaient.

Par ailleurs, certaines réformes structurelles en cours ou à venir, telles que **la réforme de la carte judiciaire** ou la mise en œuvre des propositions

des **rapports des commissions Magendie¹ et Guinhard²**, pourraient avoir un impact positif sur la nature des missions dévolues aux greffiers en juridiction.

En particulier, il convient de relever que la réforme de la profession d'avoué se traduira, dans le cadre de ses différentes mesures d'accompagnement, par le **recrutement de 19 anciens salariés des études d'avoués sur des emplois de greffiers en chef et d'encadrement ainsi que de 139 greffiers parmi les salariés issus de ces études.**

Enfin, on peut souhaiter que **le recours accru aux nouvelles technologies de l'information et de la communication** puisse contribuer à améliorer sensiblement les conditions de travail des greffiers ainsi que leur productivité.

E. LES FRAIS DE JUSTICE RENOUENT AVEC UNE DYNAMIQUE À LA HAUSSE

1. La dérive des frais de justice au début des années 2000

En 2005, dans son rapport d'information « *La LOLF dans la justice : indépendance de l'autorité judiciaire et culture de gestion* »³, **votre rapporteur spécial décrivait la dérive inquiétante des frais de justice et identifiait des marges de manœuvre** en la matière. Votre commission avait, à la suite de ce rapport, demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2 de la LOLF, une enquête sur les frais de justice, dont votre rapporteur spécial avait analysé les conclusions dans son rapport « *Frais de justice : l'impératif d'une meilleure maîtrise* »⁴.

Depuis le début des années 2000, ce poste de dépense connaissait en effet une très forte hausse, notamment en **matière pénale** : + 13,3 % en 2002, + 2,1 % en 2003, + 27,3 % en 2004, + 17,2 % en 2005.

Plusieurs **facteurs institutionnels et technologiques** expliquaient cette inquiétante évolution : le développement des alternatives aux poursuites, la généralisation de la téléphonie mobile, le développement du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG).

¹ Ce rapport, fait à la demande du garde des Sceaux, ministre de la justice, procède à un état des lieux des lenteurs de la justice et tente d'inventorier les « verrous » qui y contribuent. Il propose des procédures et des pratiques professionnelles propres à y remédier afin de rendre la justice plus rapide et plus efficace, tout en garantissant la sécurité juridique.

² Remis au garde des Sceaux, ministre de la justice, le 30 juin 2008, le rapport de la commission Guinhard fait des propositions en matière d'organisation judiciaire, d'accès à la justice, de procédure, de déjudiciarisation et d'allègement procédural.

³ Sénat, rapport d'information n° 478 (2004-2005).

⁴ Sénat, rapport d'information n° 216 (2005-2006).

2. Une évolution ensuite maîtrisée, sans remise en cause de la « liberté de prescription » du magistrat

En 2006, la maîtrise des frais de justice constituait d'autant plus **l'un des enjeux budgétaires majeurs du ministère de la justice** qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF, le régime des crédits limitatifs, désormais applicable aux frais de justice, et la réforme de l'ordonnancement secondaire imposaient la mise en œuvre d'un nouveau circuit de la dépense.

Sous le double effet bénéfique de l'application des principes de la LOLF au sein de l'institution judiciaire ainsi que des efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions¹, une certaine modération des dépenses afférentes aux frais de justice a pu être obtenue, comme en atteste le tableau suivant.

L'évolution des frais de justice entre 2000 et 2008

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dotation initiale	283,3	277,17	293	310	338,15	358,1	370,1	390,11	405
Crédits consommés	258,35	262,01	290,09	341,43	419,06	487,37	379,42	388,62	401,7
Solde	6,34	9,06	- 2,09	- 3,43	- 61,31	- 113,81	- 9,32	1,49	3,3

Source : Chancellerie

Cette maîtrise des frais de justice au cours de la période récente (2006-2008) n'a, qui plus est, **pas entravé la « liberté de prescription des magistrats », principe essentiel au bon fonctionnement de notre justice.**

¹ Les principales dispositions prises dans le cadre de cette politique ont été décrites par votre rapporteur spécial dans son rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15. Par ailleurs, l'expérimentation d'un nouveau circuit de la dépense se déroule depuis le 1^{er} janvier 2008, dans les cours d'appel (CA) d'Amiens, de Nîmes et de Pau, ainsi que, depuis le 1^{er} avril 2008, dans celles de Grenoble et de Versailles. Ce circuit s'articule, notamment, autour de la mise en place de services centralisateurs dans les tribunaux de grande instance (TGI), et a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il ressort des premiers bilans de cette expérimentation une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. Les modalités de contrôle interne comptable doivent toutefois encore être améliorées. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes.

3. Un redémarrage de la dépense inquiétant en 2009

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, votre rapporteur spécial avait toutefois souligné, tout en saluant les efforts produits par les magistrats et la Chancellerie, « *qu'il serait naturellement illusoire de croire que la maîtrise des frais de justice est définitivement acquise* ». Il avait au contraire estimé qu'« *une vigilance continue (devait) être exercée* »¹.

Cette mise en garde trouve malheureusement toute sa portée en 2009. L'enveloppe allouée au titre de ces frais pour cet exercice s'élève à **409 millions d'euros**. Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial², **364,6 millions d'euros** ont déjà été consommés au 25 octobre 2009.

A supposer que ce rythme de consommation soit maintenu d'ici à la fin de l'année 2009, le montant total des frais de justice à supporter au cours du présent exercice serait donc de l'ordre de **440 millions d'euros**, soit un dépassement de l'autorisation initiale de **31 millions d'euros**.

L'année 2009 s'est d'ailleurs d'ores et déjà caractérisée par des difficultés de paiement, par exemple à la CA de Versailles. L'une des principales raisons avancées par la Chancellerie pour expliquer ces difficultés réside dans l'expérimentation d'un nouveau circuit de paiement des mémoires, plus court, dans le cas des mémoires de moins de 150 euros (qui représentent environ 80 % de l'ensemble des mémoires)³. Ce circuit raccourci a eu pour effet un déstockage important des mémoires en attente de règlement.

L'assombrissement récent de la situation générale des frais de justice ne doit cependant pas occulter **un certain nombre de résultats encourageants**, au premier rang desquels **la baisse très substantielle des frais d'analyses génétiques**. Ainsi, quatre marchés publics d'analyses génétiques sur individus ont été passés entre 2005 et 2009. Par ailleurs, en

¹ Rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16.

² Audition par votre rapporteur spécial du responsable du programme « Justice judiciaire », Mme Dominique Lottin, directrice des services judiciaires, et audition du secrétaire général de la Chancellerie, M. Gilbert Azibert, le 4 novembre 2009.

³ L'expérimentation de ce nouveau circuit de la dépense s'est déroulée, en 2008, dans les cours d'appel (CA) d'Amiens, de Nîmes, de Pau, de Grenoble et de Versailles. Ce circuit s'articule, notamment, autour de la mise en place de services centralisateurs dans les tribunaux de grande instance (TGI) et a pour objectif la réduction des délais de paiement, la professionnalisation des acteurs et le développement de l'assistance aux prescripteurs. Il est ressorti des premiers bilans de cette expérimentation une meilleure visibilité du traitement des mémoires des frais de justice et une réduction des délais de paiement. Les modalités de contrôle interne comptable doivent toutefois encore être améliorées. La réduction des délais de paiement a pour contrepartie un rythme de consommation des crédits de frais de justice plus rapide que celui des années précédentes. Si l'expérimentation n'a pas été jugée suffisamment probante pour être généralisée en 2009, les résultats encourageants ont justifié qu'elle soit prolongée. Elle a donc été étendue à quatre nouvelles CA à compter du 1^{er} septembre 2009 : à Bastia, Dijon et Nancy, et à compter du 1^{er} janvier 2010, à Aix-en-Provence.

2009, un premier marché d'analyses génétiques à partir de traces biologiques, concernant essentiellement la délinquance de masse, a également été conclu.

Ces mises en concurrence ont permis d'obtenir une réduction très significative du coût unitaire des analyses. Pour les analyses « individus », ce coût est ainsi passé **de 67 euros à 17 euros**, et, pour les analyses « traces », il est passé **de 265 euros hors marché à 92 euros** dans le cadre du marché¹.

4. Un problème de sincérité budgétaire pour 2010

Pour 2010, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **395 millions d'euros**. Paradoxalement, alors que l'année 2009 enregistre une reprise de la dynamique à la hausse de ces frais, cette enveloppe se situe donc à un niveau inférieur à celle prévue pour 2009, déjà probablement insuffisante.

Or, le phénomène de déstockage des mémoires en 2009 ne devrait pas s'interrompre brutalement en 2010, mais au contraire se poursuivre². Il constitue donc **une donnée structurelle**, et non limitée à 2009, du budget du programme « Justice judiciaire » pour 2010.

De même, **l'augmentation du nombre de procédures pénales** comme **la diversification des possibilités offertes par les nouvelles technologies au service de la recherche de la preuve** représentent des tendances de fond qui feront très vraisemblablement sentir leurs effets au-delà du seul exercice 2009.

Au total, **ce « faisceau d'indices » amène votre rapporteur spécial à s'interroger sur la sincérité du budget proposé pour le présent programme, eu égard aux nouvelles difficultés en matière de maîtrise de la dépense liée aux frais de justice.**

Cette interrogation est d'autant plus forte que l'enveloppe de 395 millions d'euros vise, en outre, à couvrir le financement des **dépenses supplémentaires induites par la réforme de la médecine légale** (14 millions d'euros)³ et à absorber le coût de la réforme relative à la **sécurité routière** (tests salivaires avec dépistage de consommation de stupéfiants) ainsi que le plein effet de la **revalorisation tarifaire des interprètes**, intervenue en avril 2009⁴.

¹ Coûts hors taxe.

² Audition par votre rapporteur spécial du secrétaire général de la Chancellerie, M. Gilbert Azibert, le 4 novembre 2009.

³ Alors qu'auparavant le paiement s'effectuait à l'acte, le financement des structures dédiées à la médecine légale (dépenses de personnel et dépenses de fonctionnement) est désormais effectué sur la base de conventions passées entre le ministère de la justice et des libertés et celui de la santé. Seuls les médecins appartenant au réseau de proximité continueront d'être rémunérés à l'acte.

⁴ Décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et arrêté du 2 septembre 2008.

En conséquence, votre rapporteur spécial vous propose un **amendement**, annexé au présent rapport, visant à **abonder le programme « Justice judiciaire » de 30 millions d'euros** afin de couvrir le surplus de frais de justice prévisible en 2010.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, les frais de justice figurent, au sein du programme « Justice judiciaire », parmi les crédits de fonctionnement des actions ci-après (en crédits de paiement) :

- Action 1 « *Traitement et jugement des **contentieux civils*** » : **54 millions d'euros** ;
- Action 2 « *Conduite de la politique pénale et jugement des **affaires pénales*** » : **270 millions d'euros** ;
- Action 3 « *Cassation* » : **0,3 million d'euros** ;
- Action 5 « *Enregistrement des décisions judiciaires* » : **1,9 million d'euros** ;
- Action 6 « *Soutien* » : **68,8 millions d'euros**¹.

**F. LE COÛT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE :
53,5 MILLIONS D'EUROS EN 2010 ET 427 MILLIONS D'EUROS AU
TOTAL SUR CINQ ANS**

1. Les objectifs de la réforme

Engagée en juin 2007, la réforme conduit à **regrouper les juridictions dont le niveau d'activité est inférieur au seuil en deçà duquel la bonne marche du service public de la justice n'apparaît plus comme optimale**. Ce critère portant sur l'activité a en outre été combiné à une approche qualitative de l'environnement judiciaire et à une prise en compte de l'aménagement du territoire, notamment sous les angles suivants : le développement démographique et économique, la situation géographique et les conditions d'accès, les spécificités de certaines régions, les équilibres entre territoires et l'organisation administrative.

Ainsi, la réforme de la carte judiciaire vise, d'abord, à **renforcer la qualité et l'efficacité de la justice** en ayant des juridictions disposant d'une activité et d'une taille suffisantes.

Elle doit, également, permettre de créer les conditions d'**une justice à un coût optimisé pour le contribuable**, en s'appuyant sur la mutualisation des moyens et l'optimisation des ressources humaines.

Au total, elle se traduit par :

¹ Il s'agit des frais postaux, de l'indemnisation des victimes, de celles ayant bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement, ainsi que des frais liés aux révisions et erreurs judiciaires. On peut se demander si ces dépenses sont vraiment de même nature que celles liées aux procédures civiles et pénales (enquêtes...) et si elles ne devraient pas être disjointes de ces frais de justice, qui font l'objet d'une problématique particulière.

- **la suppression de 23 tribunaux de grande instance (TGI) ;**
- **la suppression de 178 tribunaux d'instance (TI)** et d'autant de juridictions de proximité ;
- la création de 7 TI et d'autant de juridictions de proximité ;
- la suppression de 85 greffes détachés de TI ;
- la suppression de 62 conseils de prud'hommes et la création d'un conseil de prud'hommes (à Avesnes-sur-Helpe) ;
- la suppression de 55 tribunaux de commerce (TC) et la création de 5 TC ainsi que d'un tribunal mixte de commerce ;
- le transfert de la compétence de 23 TGI vers des TC et un tribunal mixte de commerce ;
- la suppression de 35 bureaux fonciers dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Au total, la réforme de la carte judiciaire permettra d'**atteindre, au 1^{er} janvier 2011, le nombre de 866 juridictions judiciaires contre 1.193 actuellement.**

2. Une entrée en application progressive sur trois ans

La mise en œuvre de la réforme s'étale sur 3 ans, entre 2008 et le 1^{er} janvier 2011.

D'ores et déjà, la nouvelle carte judiciaire est effective depuis le :

- 17 février 2008, pour 31 greffes détachés de TI ;
- 3 décembre 2008, pour les conseils de prud'hommes ;
- **1^{er} janvier 2009, pour les TC ;**
- 1^{er} janvier 2009, en ce qui concerne sept greffes détachés (Voiron, Manosque, Villefranche-sur-Mer, La Ferté Bernard, Sallanches, Sabres et Vernon) et cinq TI avec les juridictions de proximité qui leur sont rattachées (Barbezieux-Saint-Hilaire, Aubusson, Neufchâteau, Pithiviers, Moissac) ;
- 1^{er} février 2009, s'agissant des TI et des juridictions de proximité de Forcalquier et Saint-Sever, ainsi que de la création du TI et de la juridiction de proximité de Manosque ;
- 1^{er} juillet 2009, pour trois TI et les juridictions de proximité du même siège (Die, Bar sur Aube, Vouziers) et quatre greffes détachés (Crest, Argelès-sur-Mer, Pézenas, La Grande-Combe) ;
- 1^{er} septembre 2009, en ce qui concerne huit TI et les juridictions de proximité du même siège (Mayenne, Vierzon, Falaise, Autun, Saint-Pons-de-Thomières, Remiremont, Paimboeuf, Murat) et un greffe détaché (Albert) ;

- 1^{er} octobre 2009, pour **deux TGI** (Belley et Millau), neuf TI et les juridictions de proximité du même siège (Lesparre-Médoc, Bourgneuf, Saint-Affrique, Villefranche-de-Rouergue, Cosne-Cours-sur-Loire, Château-Chinon, Langres, Espalion, Castelnaudary) et un greffe détaché (Champagnole).

Par ailleurs, elle le sera le :

- **31 décembre 2009, pour les 151 autres TI** (et les juridictions de proximité du même siège) et 41 greffes détachés ;

- **31 décembre 2010, pour les 21 autres TGI.**

A la demande des chefs des CA, la date de fermeture de plusieurs juridictions a en effet été avancée.

3. Un budget de 68,5 millions d'euros pour 2010 : 53,5 millions d'euros assumés par le programme « Justice judiciaire » et 15 millions d'euros mobilisés sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010 afin de financer, **sur le programme « Justice judiciaire »**, les mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire s'élèvent à 104,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (104 millions d'euros en 2009) et **53,5 millions d'euros** en crédits de paiement (37 millions d'euros en 2009).

Sur le programme « Justice judiciaire », ces crédits se décomposent comme suit :

- 4,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement au titre des dépenses de personnel (titre 2) afin de couvrir **l'accompagnement social apporté aux personnels des services judiciaires** ;

- 15,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 12 millions d'euros en crédits de paiement affectés en dépenses de fonctionnement (nouvelles prises à bail, travaux d'aménagement, achats de mobilier) ;

- **7 millions d'euros** (en autorisations d'engagement et en crédits de paiement) au titre de **l'aide apportée aux avocats** dont le barreau est supprimé dans le cadre de la réforme (titre 6, dépenses de subvention) ;

- 77,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et **30 millions d'euros** en crédits de paiement prévus pour les **dépenses d'investissement (volet immobilier de la réforme)**.

Le financement du volet immobilier de la carte judiciaire sera complété par **une mobilisation des crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat »** à hauteur de 37,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et **15 millions d'euros** en crédits de paiement en 2010.

Ce CAS retrace les produits de cessions des immeubles appartenant à l'Etat. En dépense, il permet l'octroi de droits d'utilisation d'une partie de ces produits par les ministères. Le taux de « **retour sur cessions** » pour le ministère de la justice est fixé à 85 %, le reliquat (15 %) étant affecté au désendettement de l'Etat.

Toutefois, **votre rapporteur spécial déplore de manquer de visibilité sur le détail des opérations immobilières qui viendront alimenter le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » en 2010**, le projet annuel de performance de la présente mission ne donnant aucun renseignement en la matière.

4. Une réforme chiffrée à 427 millions d'euros sur cinq ans

Selon les informations communiquées par la Chancellerie à votre rapporteur spécial, le coût de la réforme de la carte judiciaire demeure estimé **427 millions d'euros sur cinq ans**, soit au même niveau que l'évaluation réalisée dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances pour 2009.

Cette évaluation se décompose de la manière suivante :

- après 10,5 millions d'euros consacrés en 2008 aux investissements immobiliers liés à la réforme de la carte judiciaire, une enveloppe de 375 millions d'euros sur cinq ans est prévue pour financer les investissements immobiliers qui devront accompagner les regroupements de tribunaux. Au total, **le volet immobilier de la réforme aura ainsi induit une charge de 385,5 millions d'euros ;**

- **un plan d'accompagnement social** des personnels concernés par la réforme de la carte judiciaire de **21,5 millions d'euros**, dont 1,5 million d'euros en 2008, 2 millions d'euros en 2009, 4,5 millions d'euros en 2010 et 13,5 millions d'euros après 2010 ;

- une enveloppe de **20 millions d'euros**, dont 5 millions d'euros en 2008, 8 millions d'euros en 2009 et 7 millions d'euros en 2010, pour accompagner la restructuration des **cabinets d'avocats** concernés par la réforme de la carte judiciaire¹.

Ainsi que l'avait souligné votre rapporteur spécial dès 2007², cette réforme de la carte judiciaire nécessite donc d'abord **une importante « mise de fonds » initiale**.

Aussi, **votre rapporteur spécial sera-t-il attentif à ce que les efforts budgétaires consentis trouvent leur traduction dans l'amélioration de la performance de la mission « Justice » au cours des prochaines**

¹ Au total, 23 barreaux sont concernés par la réforme de la carte judiciaire, regroupant 510 avocats.

² Rapport spécial n° 91 (2007-2008) – tome III – annexe 16.

années, en particulier en matière de réduction des délais de jugement et de qualité des décisions rendues.

Enfin, votre rapporteur spécial insiste sur le fait que **ce budget alloué à la réforme de la carte judiciaire ne tient pas compte des réaménagements nécessaires pour le TGI de Paris.**

Sur ce dernier point, un **établissement public du Palais de Justice de Paris** a été créé en 2004¹ pour assurer, notamment, le rôle de maître d'ouvrage. Opérateur du programme « Justice judiciaire », cet établissement public compte **15 ETPT** et perçoit une subvention pour charges de service public, en provenance de l'action 6 « Soutien », de **2,5 millions d'euros.**

A cet égard, ainsi que votre rapporteur spécial l'a souligné devant votre commission, le 14 octobre 2009, il y a lieu de se féliciter du choix désormais définitif de la zone d'aménagement concertée (ZAC) des **Batignolles** (XVII^{ème} arrondissement de Paris) pour l'implantation du futur TGI de Paris.

G. LA RÉFORME DE L'APPEL : UNE INCIDENCE BUDGÉTAIRE APPAREMMENT LIMITÉE EN 2010

Visant à simplifier l'accès à la justice en appel, le projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les CA² comporte en particulier la suppression de l'obligation de recourir à un avoué pour suivre une procédure d'appel **à compter du 1^{er} janvier 2011.**

Ainsi, sous la réserve de l'adoption définitive de ce texte par le Parlement, les **231 offices regroupant 433 avoués** seront, à cette date, supprimés et la postulation devant la CA sera ouverte à l'ensemble des avocats du ressort de la cour.

Dans cette perspective, **dès le 1^{er} janvier 2010**, les avoués, dont le statut et la mission resteront temporairement inchangés, pourront simultanément exercer leur profession et celle d'avocat. Les avoués deviendront automatiquement avocat à la date du 1^{er} janvier 2011, mais ils auront une faculté de renonciation qu'ils devront formaliser avant l'entrée en vigueur de la fusion.

En l'état, l'indemnisation des avoués comprend deux volets : une **indemnité égale à 100 % de la valeur de leur office et le remboursement des indemnités de licenciement** et des sommes dues en application de la convention conclue au titre du reclassement des salariés licenciés. De plus, pour tenir compte de la situation des avoués qui ont acquis leur office très récemment, le montant de l'indemnité sera au moins égal au total de l'apport personnel et du capital restant dû au titre du prêt d'acquisition de l'office.

¹ Décret n° 2004-161 du 18 février 2004.

² Ce projet de loi a été discuté et adopté à l'Assemblée nationale, le 6 octobre 2009, et est en attente d'examen au Sénat.

En outre, pour faciliter la restructuration des études d'avoués, qui deviendront des cabinets d'avocats, il est prévu d'ouvrir aux avoués la possibilité de demander, dès l'entrée en vigueur de la loi, **un acompte sur les indemnités qui leur sont dues**, à hauteur de 50 % de la recette nette réalisée.

Pour les avoués ne souhaitant pas entrer dans la profession d'avocat et pour leurs collaborateurs, les voies d'accès vers les autres professions libérales judiciaires et juridiques seront améliorées.

Parmi les **1.852 salariés des offices**, un nombre important risque d'être licencié en raison de la réforme. Ils bénéficieront d'un régime d'indemnités de licenciement plus favorable que le régime légal prévu par le code du travail. Ce régime sera pris en charge par l'Etat. Ils bénéficieront aussi d'un accompagnement individualisé au titre du reclassement.

Il est prévu de **faciliter l'accès à la profession d'avocat aux salariés des offices** qui ont la qualité de « collaborateur juriste ». Les « collaborateurs juristes » titulaires du diplôme d'aptitude à la profession d'avoué se verront offrir les mêmes avantages que les titulaires d'office pour accéder aux autres professions réglementées. En ce qui concerne les autres « collaborateurs juristes », il est envisagé de les dispenser de l'examen d'accès à un centre de formation ou au stage de la profession considérée et de permettre, sous réserve de conditions de diplôme ou de pratique professionnelle, l'octroi par une commission d'une dispense partielle de stage.

De plus, **190 ETPT seront créés à mi-année 2010**, permettant le recrutement de 380 personnes dans les greffes des juridictions, dont **19 assistants par voie contractuelle en catégorie A**, **139 greffiers** sous forme de concours comportant une reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle en catégorie B, et **222 adjoints administratifs** par recrutement sans concours en catégorie C.

Votre rapporteur spécial constate toutefois qu'en dehors de ces ouvertures d'emploi, le budget du programme « Justice judiciaire » pour 2010 ne comporte aucun crédit spécifiquement dédié à couvrir le coût de cette réforme, qui pourrait prendre effet au cours de l'exercice budgétaire à venir.

H. UN VOLET PERFORMANCE AFFINÉ

Le programme « Justice judiciaire » enregistre en 2010 une **réduction du nombre de ses objectifs et de ses indicateurs**. En effet, l'ancien objectif 6 « *Garantir un enregistrement rapide des décisions judiciaires et accélérer la délivrance des bulletins* » est supprimé, dans la mesure où il correspondait à un objectif de pilotage du Casier judiciaire national qui sera maintenant suivi en direct par la direction des services judiciaires (DSJ).

Par ailleurs, **la lisibilité du volet performance s'améliore** grâce à un regroupement de certains indicateurs dans une thématique, et non plus selon une étape de la procédure civile ou pénale.

Le présent programme comporte donc désormais **5 objectifs et 18 indicateurs**.

Les objectifs retenus se situent dans le prolongement de ceux fixés par la LOPJ avec une attention particulière attachée à **l'amélioration de l'efficacité de la justice au service des citoyens, à l'adaptation du droit pénal à l'évolution de la délinquance et au développement de l'effectivité de la réponse pénale**.

D'une manière générale, les indicateurs, portant, tant en matière civile que dans le domaine pénal, sur les délais des procédures, l'ancienneté du stock, le nombre d'affaires traitées par magistrats et par fonctionnaires, sont satisfaisants dans leur conception. Ils répondent aux **préoccupations des justiciables qui souhaitent une « justice plus rapide »**.

L'analyse des performances du programme en matière de délais pour les décisions rendues met en évidence une **réduction de ces délais au civil**. Ainsi, pour les TGI par exemple, une affaire civile était en moyenne traitée en 5,1 mois en 2008, mais l'a été en **4,5 mois en 2009** (avec une cible de 4,3 mois en 2010).

De même, **les efforts pour réduire les stocks au civil semblent continuer de porter leurs fruits**, comme l'illustre l'évolution de l'indicateur rendant compte de l'ancienneté moyenne du stock par type de juridiction : 14 mois en 2008 et 13 mois pour 2009 (avec une cible de 12,8 mois en 2010) dans le cas des TGI.

Au pénal, les juridictions peinent en revanche plus à réduire les délais, ainsi que l'illustre l'accroissement du délai moyen de traitement des procédures devant la Cour de cassation : 131 jours en 2009 contre 118 jours en 2008 (avec une cible de 125 jours pour 2010).

Une fois la décision rendue, encore faut-il qu'elle soit exécutée. De ce point de vue, **le taux de mise à exécution témoigne d'une légère progression**. Par exemple, le taux de mise à exécution d'une condamnation à un travail d'intérêt général (TIG) était de 89,6 % en 2008, de 90 % en prévision pour 2009 et se situe à 91 % en prévision pour 2010.

A cet égard, la mise en place de **bureaux d'exécution des peines (BEX)**¹ a constitué un facteur d'efficacité certain, en évitant toute discontinuité entre le prononcé de la décision à l'audience et la mise en œuvre de la sanction.

L'indicateur portant sur la **« Dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale »**, rattaché à l'objectif 4

¹ Expérimentaux dans huit juridictions en 2004, ils ont été généralisés à compter du 1^{er} janvier 2007.

« *Maîtriser la croissance des frais de justice* », constitue une base pertinente pour un suivi efficace et dans le temps de ce poste budgétaire. Il devient d'autant plus stratégique que la dynamique de ces frais paraît repartir à la hausse depuis 2009.

En 2007, cette dépense moyenne s'élevait à 212 euros. En 2008, elle se montait à 211 euros, et cette légère inflexion à la baisse se poursuit en 2009 avec une dépense de 210 euros. **La prévision pour 2010 est, pour sa part, établie à 205 euros.**

Votre rapporteur spécial estime toutefois que cet indicateur, portant sur la seule matière pénale, mériterait d'être complété pour couvrir l'ensemble du domaine des frais de justice. Un tel enrichissement, par l'intermédiaire de sous-indicateurs, permettrait en effet de disposer d'une vision plus complète de l'évolution de ce poste de dépense.

Enfin, l'objectif 7 « *Développer la communication électronique* » permet de rendre compte de la capacité de l'institution judiciaire à tirer le mieux profit des nouvelles technologies.

Il est mesuré au travers de l'indicateur « *Nombre d'utilisations de la visioconférence* » portant sur les CA (2.800 en 2009 et 3.220 en cible pour 2010) et les TGI (4.800 en 2009 et 5.520 en cible pour 2010).

A cet égard, **votre rapporteur spécial souligne que désormais toutes les CA et tous les TGI sont équipés d'un matériel de visioconférence. Ce dispositif, également implanté dans les établissements pénitentiaires, doit aussi permettre de réduire les charges de transfèrements judiciaires.**

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

- En 2010, le programme « Administration pénitentiaire » va devoir relever l'enjeu de **la mise en œuvre de la loi pénitentiaire**.

- Le présent programme enregistre en 2010 une baisse de ses autorisations d'engagement de 23,4 % (3,076 milliards d'euros), mais une **hausse de ses crédits de paiement de 9,7 % (2,699 milliards d'euros)**.

- En 2010, **ses effectifs enregistrent un nouvel accroissement : + 840 ETPT**. Cette augmentation s'explique, notamment, par la nécessité de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements au cours de l'exercice.

- **Concernant la surpopulation carcérale, la préoccupation majeure consiste dans les onze établissements ou quartiers d'établissement (soit 4,7 % de l'ensemble des établissements pénitentiaires) dont la densité reste supérieure à 200 % et qui accueillent 2.060 détenus.**

- **A l'issue du programme dit « 13.200 », le nombre de places de détention s'élèvera à 64.000**. Cette augmentation doit être mise en perspective avec le scénario moyen d'évolution de la population pénale évaluée à 75.000 personnes écrouées en 2012. **Un nouveau plan de création de 11.000 places est d'ores et déjà projeté** et le Président de la République a annoncé, par ailleurs, 5.000 nouvelles places.

- Outre la construction et la rénovation d'établissements pénitentiaires, l'accent mis sur **le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération depuis plusieurs années explique également l'amélioration du taux d'occupation des établissements**.

- Alors que le recours au bracelet électronique peut se révéler très efficace notamment dans la lutte contre la **récidive des délinquants sexuels**, **votre rapporteur spécial s'étonne que seulement une trentaine de placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) soient actuellement ordonnés**.

- En matière de prise en charge des cas de psychiatrie en milieu carcéral, votre rapporteur spécial insiste sur **l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres** intervenant en établissement pénitentiaire.

- S'agissant des transfèremments de détenus, la Chancellerie s'est fixé un **objectif de réduction de 5 % du nombre des extractions judiciaires en 2009 et en 2010**. Pour atteindre cet objectif, le ministère de la justice et des libertés entend essentiellement intensifier le recours à la visioconférence.

III. LE PROGRAMME 107 « ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE »

A. UN PROGRAMME AXÉ SUR L'EXÉCUTION DES DÉCISIONS DE JUSTICE ET LA RÉINSERTION

Le programme 107 « Administration pénitentiaire » contient les moyens destinés à l'exécution des décisions de justice en matière pénale à l'égard des personnes placées sous main de justice, en milieu ouvert ou en milieu fermé. Il concerne aussi la réinsertion sociale des détenus (préparation à leur sortie, puis mesures de suivi, en collaboration avec des partenaires publics ou associatifs).

L'action 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » contient essentiellement des crédits de personnel et d'équipement, destinés à la garde des détenus et à la mise en œuvre des mesures de suivi judiciaire à l'égard de personnes ayant fait l'objet de mesures alternatives à la poursuite. Les moyens figurant dans cette action concernent en particulier la construction, la rénovation et la sécurisation des établissements pénitentiaires¹, ainsi que le placement sous surveillance électronique (PSE) et le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM), le placement extérieur² et la semi-liberté.

La population détenue en France présente un taux de 99,9 pour 100.000 habitants, soit un niveau légèrement supérieur à celui de l'Allemagne par exemple (94,5) mais très inférieur à celui du Royaume Uni (147,5)³.

L'action 2 « Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice » concerne les prestations d'entretien au quotidien (alimentation, habillement, couchage, hygiène...), ainsi que les soins et les mesures prises pour le maintien des liens familiaux.

Les dépenses d'entretien des détenus sont engagées, soit en régie, soit en gestion mixte (notamment pour la restauration ou l'hôtellerie).

Cette action porte également sur le travail pénitentiaire ainsi que les activités d'enseignement et de formation.

¹ La poursuite du programme de construction et de rénovation des établissements pénitentiaires fera l'objet de développements particuliers (Cf. infra, partie III-G-2).

² La dotation consacrée aux développements des aménagements de peine et aux alternatives à l'incarcération (PSE, PSEM et placements à l'extérieur) s'élève, en 2010, à 22 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement. Cette dotation repose sur une estimation de 1.500 placements extérieurs mensuels et de 7.000 bracelets électroniques utilisés simultanément.

³ Source : statistiques pénales annuelles du Conseil de l'Europe.

En 2008, 36,4 % des personnes écrouées exerçaient une activité rémunérée. Elles étaient réparties entre la production¹, le service général et la formation professionnelle.

L'action 4 « Soutien et formation » regroupe les personnels et les moyens de fonctionnement de l'administration centrale, des directions régionales de l'administration pénitentiaire, des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), ainsi que de l'école nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP).

En outre, elle couvre les dépenses relatives au développement du réseau informatique de l'administration pénitentiaire ainsi qu'à la formation de ses personnels.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI PÉNITENTIAIRE

En 2010, le programme « Administration pénitentiaire » va devoir relever l'enjeu de la mise en œuvre de la loi pénitentiaire. Le projet de loi pénitentiaire a été **définitivement adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat le 13 octobre 2009**. Toutefois, le Conseil constitutionnel en a été saisi le 20 octobre 2009.

Dans l'attente de la décision du Conseil, on peut cependant d'ores et déjà affirmer que le rôle des services pénitentiaires, tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé, va être redéfini et que l'amélioration de la condition des personnes détenues va devenir un objectif encore plus prioritaire.

Quatre mesures contenues dans la loi pénitentiaire auront un impact immédiat en termes de créations d'emploi et de crédits de fonctionnement :

- **l'accroissement des missions des SPIP** et la diminution du nombre moyen de dossiers par travailleur social : les effectifs des SPIP seront renforcés à hauteur de 262 agents ;

- **la généralisation du placement sous surveillance électronique (PSE)** et l'assouplissement de ses conditions d'octroi : le budget 2010 permet le financement de plus de 7.000 bracelets électroniques en moyenne sur l'année ;

- **l'extension de l'accès au téléphone pour les prévenus** : cette mesure fait suite à la généralisation de la téléphonie pour les détenus, y compris en quartier disciplinaire ;

- **le repérage et le traitement de l'illettrisme de la population pénale.**

¹ *Au sein des ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires. A son sujet, voir le rapport d'information de notre ancien collègue Paul Loridant « Prisons : le travail à la peine » - contrôle budgétaire de la Régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) : document Sénat n° 330 (2001-2002).*

La loi pénitentiaire adoptée par le Parlement pose le **principe de l'encellulement individuel** en son article 87¹. L'application de ce principe ne manquera pas d'avoir une incidence, dans les années à venir, sur les programmes de construction et de rénovation d'établissements pénitentiaires. **Votre rapporteur spécial considère néanmoins que ce principe doit pouvoir comporter des aménagements : l'encellulement individuel présente en effet également un risque d'isolement des détenus psychologiquement préjudiciable.**

Aussi, **votre rapporteur spécial estime-t-il important, pour l'avenir, de préserver un certain pourcentage de « cellules doubles » afin de pouvoir répondre aux demandes de détenus ne souhaitant pas se retrouver seul en cellule. Actuellement, les nouveaux programmes immobiliers pénitentiaires prévoient d'ailleurs une proportion de 20 % de « cellules doubles », ce qui paraît un équilibre souhaitable.**

C. LE POIDS DE L'ACTION « GARDE ET CONTRÔLE DES PERSONNES PLACÉES SOUS MAIN DE JUSTICE » : 58,2 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Plus de la moitié (58,2 %) des moyens du présent programme est concentré sur l'action 1 « *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* ».

L'action 4 « *Soutien et formation* » est ventilée entre les deux premières actions du programme « Administration pénitentiaire ».

¹ *Cet article prévoit que : « Les personnes mises en examen, prévenus et accusés soumis à la détention provisoire sont placés en cellule individuelle. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les cas suivants :*

1° *Si les intéressés en font la demande ;*

2° *Si leur personnalité justifie, dans leur intérêt, qu'ils ne soient pas laissés seuls ;*

3° *S'ils ont été autorisés à travailler ou à suivre une formation professionnelle ou scolaire et que les nécessités d'organisation l'imposent.*

Lorsque les personnes mises en examen, prévenus et accusés sont placés en cellule collective, les cellules doivent être adaptées au nombre des personnes détenues qui y sont hébergées. Celles-ci doivent être aptes à cohabiter. Leur sécurité et leur dignité doivent être assurées. »

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 572,3	58,2%	1 925,5	69,0%
2 - Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	771,6	28,6%	865,3	31,0%
4 - Soutien et formation	357,2	13,2%	0,0	0,0%
Ensemble	2 701,1	100,0%	2 790,8	100,0%

+ 89,7 millions d'euros *

*Provenant du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (89,5 millions d'euros) et du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (0,2 million d'euros)

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

L'ENAP, opérateur du programme, est financée par une subvention pour charges de service public s'imputant sur l'action 4 « Soutien et formation ». Le montant de cette subvention s'élève à **28,4 millions d'euros**. En 2010, l'école continuera d'assumer la **montée en charge de la formation**, initiale et continue, induite par les campagnes de recrutement menées récemment ou à venir. Alors qu'au total elle aura formé 7.010 agents au cours de l'exercice 2009, elle devra en « absorber » 8.920 en 2010 (4.070 en formation initiale et 4.850 en formation continue).

D. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 9,7 %

L'administration pénitentiaire avait vu progresser ses autorisations d'engagement de 30,3 % et ses crédits de paiement de 4 % en 2009 (hors fonds de concours). Elle enregistre en 2010 une baisse de ses autorisations d'engagement de 23,4 % (3,076 milliards d'euros) et une **hausse de ses crédits de paiement de 9,7 % (2,699 milliards d'euros)**. Ainsi, globalement, les efforts en faveur de ce programme se poursuivent.

Les crédits en personnel (titre 2) augmentent de 95,7 millions d'euros, soit + 6 %. Après une hausse du plafond d'emploi en 2008 de 772 ETPT et en 2009 de 894 ETPT, le programme « Administration pénitentiaire » connaît en effet **un nouvel accroissement de ses effectifs de 840 ETPT**. Cet accroissement permet notamment de répondre aux besoins en personnel liés à l'ouverture de nouveaux établissements au cours de l'exercice.

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) croissent, pour leur part, de 67,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit + **12,3 %**.

L'augmentation de ces dépenses est notamment liée à **l'ouverture de nouveaux établissements** construits en autorisation d'occupation

temporaire - location avec option d'achat (AOT-LOA), dont le fonctionnement (c'est-à-dire l'entretien des détenus) est confié à des prestataires privés dans le cadre de contrats multi-services. Sept établissements ont été livrés en 2009 (Roanne, Lyon Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Havre et Le Mans) et quatre autres le seront en 2010. En outre, trois quartiers de semi-liberté seront également livrés en 2010.

Les crédits d'investissements (titre 5) augmentent, pour leur part, de 72,4 millions d'euros, soit + **31,2 %**.

Cette hausse trouve son origine dans la construction de nouveaux établissements (maison centrale d'Alençon, centre pénitentiaire d'Orléans), la mise en place des « quartiers nouveau concept » et l'ouverture de trois quartiers de semi-liberté (Gradignan, Avignon et Aix-en-Provence). Elle permet par ailleurs la poursuite de travaux de rénovation (Fleury-Mérogis, Baumettes, Aix-Luynes) et participe au maintien en conditions opérationnelles du parc actuel.

En outre, les nouveaux établissements, construits en AOT-LOA, nécessitent une ouverture de crédits de paiement à hauteur de 26,3 millions d'euros.

Les crédits d'intervention (titre 6), enregistrent, pour leur part, une augmentation de 5,9 %, en passant de 79,7 millions d'euros en 2009 à 84,4 millions d'euros en 2010. Ils bénéficient majoritairement (73,9 millions d'euros) à l'action 2 « *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* » et sont consacrés à des transferts à la sécurité sociale à hauteur de 67,1 millions d'euros¹.

E. LES EFFECTIFS : 33.860 ETPT DONT 24.596 ETPT CONSACRÉS AU PERSONNEL DE SURVEILLANCE

Le programme « Administration pénitentiaire » est doté de **33.860 ETPT**², en progression de 840 ETPT.

Le personnel de surveillance (catégorie C) constitue l'essentiel des effectifs avec 24.596 ETPT, en hausse de 665 ETPT.

Les métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif sont dotés, pour leur part, de 3.976 ETPT (+ 148 ETPT).

Votre rapporteur spécial observe qu'il ressort ainsi de ce schéma d'emploi pour 2010 la volonté claire, de la part de la Chancellerie, d'accompagner la montée en charge de l'ouverture de nouveaux

¹ L'Etat doit s'acquitter auprès de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), pour chaque détenu, d'une cotisation calculée sur la base du plafond de la sécurité sociale fixé l'année précédente par décret (en application de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale).

² Dont 17 magistrats.

établissements par un accroissement parallèle des effectifs de l'administration pénitentiaire, ce dont il convient de se féliciter.

F. L'AMORCE D'UN PROGRÈS EN MATIÈRE DE TRANSFÈREMENTS

S'agissant de la question récurrente des transfèrements fortement mobilisateurs en forces de police et de gendarmerie, **vo**tre rapporteur spécial observe avec satisfaction des évolutions notables.

En matière de **transfèrements médicaux**, l'administration pénitentiaire a accepté d'expérimenter la **reprise en totalité des missions** dévolues aux forces de police sur les unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI) de Toulouse et de Marseille depuis le 1^{er} avril 2007. Par ailleurs, depuis le 1^{er} mai 2009, les personnels affectés à l'UHSI de Paris exerce également les missions d'escortes de détenus ainsi que les gardes statiques. En 2010, dans le cadre de l'ouverture de l'UHSI de Rennes, des discussions sont en cours concernant la répartition des missions entre les forces de l'ordre et les fonctionnaires de l'administration pénitentiaire.

Ces expérimentations démontrent la possibilité de la reprise des missions d'escortes, pesant actuellement sur la police et la gendarmerie, dans les UHSI par l'administration pénitentiaire. Toutefois, **la condition expresse de ce transfert réside dans une dotation en moyens suffisants en faveur de l'administration pénitentiaire**. Selon les informations communiquées à votre rapporteur spécial, ces moyens correspondent à :

- **400 ETPT**, dont 358 surveillants, 33 premiers surveillants et 9 officiers ;

- **une dotation financière dédiée à l'équipement** de l'administration pénitentiaire en armes, en moyens de protection et en véhicules.

En outre, la problématique juridique de l'armement des personnels pénitentiaires en dehors des enceintes devra trouver une solution.

En matière d'**extraction judiciaire**, des distinctions doivent être opérées. En effet, s'il est normal qu'un détenu soit extrait pour être présenté à un juge pour des audiences publiques ou certaines audiences de cabinet, d'autres extractions peuvent néanmoins être évitées : comparution comme simple témoin, audience d'application des peines ou appel sur le maintien en détention, par exemple.

Le dispositif retenu par la Chancellerie repose sur un objectif de réduction de 5 %, en 2009 et en 2010, du nombre des extractions judiciaires.

Pour atteindre cet objectif, le ministère de la justice et des libertés entend essentiellement **intensifier le recours à la visioconférence**. Par ailleurs, ce dispositif repose sur **une facturation ex post du ministère au profit du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales** en cas de sous-performance par rapport aux 5 % initialement

fixés. Le remboursement s'effectuerait en emplois (ETPT) et les CA ont été sensibilisées à cet enjeu.

G. LES PRÉMICES D'UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE DÉTENTION

1. Un taux de surpopulation carcérale à la baisse mais encore de 118,2 %

Depuis plusieurs années, votre rapporteur spécial dénonce sans discontinuer les conditions de détention parfois inhumaines dans les prisons françaises, du fait de leur vétusté et d'un taux de surpopulation carcérale élevé. Or, les conditions mêmes de détention, notamment la promiscuité, peuvent être un facteur de « contagion » de la délinquance, contraire à l'objectif premier de la peine, à savoir l'amendement du condamné¹.

Pour autant, **l'année 2009 laisse espérer une amélioration** de la situation d'ensemble. Ainsi, alors que l'exercice 2008 s'était caractérisé par un niveau de surpopulation historique (126,5 % au 1^{er} juillet 2008), ce taux d'occupation a été ramené à **118,2 % au 1^{er} juillet 2009**. Au total, à cette date, 63.189 personnes étaient écrouées et détenues pour 53.441 places opérationnelles.

En particulier, le nombre de « **matelas au sol** » est descendu à moins de 500 en 2009, contre environ 1.100 en 2008.

La préoccupation majeure demeure, dans cette perspective, **les onze établissements ou quartiers d'établissement (soit 4,7 % de l'ensemble) dont la densité reste supérieure à 200 %** et qui concernent encore 2.060 détenus.

2. Le programme de rénovation et de construction d'établissements commence à porter ses fruits

Parmi les éléments d'explication de la baisse du taux d'occupation moyen des établissements, **le programme ambitieux visant à la modernisation du parc immobilier de l'administration pénitentiaire au travers de la création de 13.200 places supplémentaires de détention joue un rôle déterminant.**

Initié par la LOPJ, ce programme comporte 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires et 2.400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la

¹ Voir le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires : « Prisons : une humiliation pour la République ». Document Sénat n° 449 (1999-2000).

diversité de la population pénale, en particulier pour éviter le risque de « contamination par la promiscuité » (2.000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement réservées aux mineurs).

Comme l'indique le tableau ci-dessous, **les efforts consentis au titre de l'investissement pénitentiaire ont essentiellement commencé à produire leurs effets à partir de 2008**. Au cours de cette année, en effet, ont commencé à être ouvertes les premières grandes tranches du programme immobilier de l'administration pénitentiaire (établissements pénitentiaires pour mineurs, centre pénitentiaire de Mont de Marsan et centre pénitentiaire de Saint-Denis de la Réunion, notamment). Dans la continuité, l'année 2009 a connu de nouvelles livraisons (Roanne, Lyon Corbas, Nancy, Béziers, Poitiers, Le Havre et Le Mans) et a perçu les dividendes de ce programme en termes de baisse du taux d'occupation et d'amélioration des conditions de détention.

Les créations de places en établissements pénitentiaires sur la période 2004 - 2013

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Places créées (nettes de fermetures)	584	531	427	507	2 633	4 756	- 85	3 010	2 124	2 110	16 597
Places créées brutes					2 840	5 396	917	3 065	2 307	2 473	16 998

Source : Chancellerie

A l'issue du programme dit « 13.200 », le nombre de places s'élèvera à **64.000**. Cette augmentation doit par ailleurs être mise en perspective avec le scénario moyen d'évolution de la population pénale évaluée à **75.000 personnes écrouées en 2012 et à 80.800 à l'échéance 2017¹**.

Alors que le programme dit « 13.200 » s'est déroulé sans retards majeurs, **un nouveau plan de création de 11.000 places** est d'ores et déjà projeté. Ce plan s'inscrit dans le prolongement de la réflexion conduite dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et consiste à se fixer pour objectif la fermeture des établissements les plus anciens, dont la date de construction est antérieure à 1900.

Enfin, **le Président de la République a annoncé, devant le Congrès réuni à Versailles le 22 juin 2009, la création de 5.000 places nouvelles**, venant s'ajouter aux 11.000 déjà prévues. Parmi ces créations, environ 1.000 à

¹ Scénario établi dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

1.200 places résulteront de la rénovation de la prison de la Santé sur son site actuel, cette livraison étant prévue pour 2015.

Même si les résultats en termes de condition de détention restent à affermir, votre rapporteur spécial tient à souligner l'effort prospectif et d'anticipation mené dans le domaine de la création de places au sein des établissements pénitentiaires.

3. La montée en charge souhaitable du bracelet électronique

a) Le placement sous surveillance électronique (PSE)

L'accent mis sur le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération depuis plusieurs années¹ explique également l'amélioration du taux d'occupation des établissements.

Entre le 1^{er} juin 2008 et le 1^{er} juin 2009, le nombre des aménagements de peine sous écrou est ainsi passé de 5.990 à 7.193, soit une **augmentation de 20 %**.

Parmi ces dispositifs, **le placement sous surveillance électronique (PSE) est devenu le premier aménagement de peine sous écrou sur le territoire. Il représente, au 1^{er} juin 2009, 62 % des aménagements de peine, avec 4.731 mesures.**

Ainsi que l'indique le tableau ci-dessous, depuis la mise en œuvre du PSE en 2001, le nombre de bracelets électroniques ne cesse de croître.

Le placement sous surveillance électronique (PSE) depuis 2001

	Nombre de condamnés bénéficiant d'un PSE	Evolution
2001	12	
2002	23	+ 92 %
2003	90	+ 291 %
2004	304	+ 238 %
2005	709	+ 133 %
2006	871	+ 23 %
2007	1 648	+ 89 %
2008	2 506	+ 52 %
2009	3 431	+ 37 %
1^{er} juillet 2009	4 731	+ 38 % (évolution entre janvier et juillet)

Source : Chancellerie

Pour 2010, l'objectif est fixé à 7.000 PSE, le différentiel par rapport à la situation existante (2.269 bracelets) venant contribuer à « dégonfler » le nombre de détenus en prison.

¹ Cf. notamment la circulaire du 27 juin 2009 du garde des Sceaux.

La loi pénitentiaire précitée prévoit d'ailleurs le PSE, de manière systématique, pour toute personne incarcérée initialement condamnée à une peine inférieure ou égale à cinq ans et dont le reliquat de peine est inférieur à quatre mois (sauf impossibilité matérielle, refus du condamné, incompatibilité entre la personnalité du condamné et la nature de la mesure ou risque de récidive). L'objectif de cette disposition est de permettre le PSE de personnes détenues et n'ayant pas construit en détention de projet préalable d'insertion. Elle vise à faire bénéficier d'un aménagement en fin de peine un nouveau type de public qui aurait été définitivement libéré sans accompagnement.

Votre rapporteur spécial souligne en outre que le coût journalier du PSE est de 13,75 euros (hors dépenses de personnel), contre 80 euros pour une journée de détention.

b) Le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM)

Une autre catégorie de bracelets existe : **le placement sous surveillance électronique mobile (PSEM).**

Toutefois, à la différence du PSE, ce placement n'est **pas un aménagement de peine et les personnes sous PSEM ne sont pas sous écrou.**

Expérimenté jusqu'en août 2007, le PSEM est **désormais applicable sur l'ensemble du territoire.**

Ce dispositif vise à vérifier que **les personnes concernées, qui présentent encore une dangerosité à leur sortie de détention**, respectent les obligations et interdictions imposées par l'autorité judiciaire. Le suivi et la surveillance à distance s'accompagnent nécessairement d'une prise en charge socio-éducative visant à favoriser une réinsertion sociale progressive. Cette mesure peut être prononcée dans le cadre d'une libération conditionnelle, d'une surveillance judiciaire ou d'une surveillance de sûreté.

Alors que ce recours au bracelet peut se révéler très efficace notamment dans la lutte contre la récidive des délinquants sexuels, votre rapporteur spécial s'étonne que seulement une trentaine de PSEM soient actuellement ordonnés. Comme le PSE, le PSEM doit à l'avenir faire pleinement partie du champ de prescription des magistrats.

Le coût du PSEM est, pour sa part, évalué à **30 euros par jour.**

4. Le renforcement nécessaire des mesures pour lutter contre les suicides et maintenir les liens familiaux

a) La prévention des suicides en prison : un impératif catégorique

Largement répercutés par les médias en 2009, les cas de suicide en prison, souvent par vagues, suscitent toujours une **profonde émotion** et remettent en cause le système carcéral en son fondement. Ils sont également une épreuve pour les personnels confrontés à ces drames.

Est-il besoin de le rappeler ? La politique de prévention du risque suicidaire en prison représente un impératif moral catégorique.

L'évolution du nombre de suicides de 2006 à 2009

	Nombre	Population carcérale moyenne	Taux de suicidité pour 10.000
2006	93	59.940	15,5
2007	96	63.268	15,2
2008	115	66.716	17,2
2009*	90		

* Situation au 10 septembre 2009

Source : Chancellerie

Malgré l'augmentation constatée en 2008, **les années 2006, 2007 et 2008 restent les trois années où les taux de suicide constatés ont été les plus faibles depuis 1991**. Le taux de suicide a ainsi diminué de 24,4 % de 2002 à 2008, ce qui a permis d'atteindre l'objectif de réduction du nombre de suicides de 20 % en cinq ans.

Toutefois, l'année 2009 devrait, selon toute vraisemblance, connaître une dégradation.

En conséquence, un **plan d'actions** a ainsi été arrêté, le 15 juin 2009. Il comporte deux axes :

- la généralisation immédiate de mesures déjà existantes dans beaucoup d'établissements pénitentiaires et qui ont prouvé leur utilité dans la lutte contre les suicides : les commissions pluridisciplinaires pour la prévention des suicides et **l'évaluation du potentiel suicidaire de chaque arrivant réalisée par le personnel pénitentiaire notamment ;**

- une expérimentation, à plus ou moins grande échelle, de dispositifs ciblés et novateurs : un système d'amélioration des échanges d'informations avec les familles et les proches des personnes détenues, ainsi que la création d'équipes « référentes locales » chargées de la prévention du suicide au sein des établissements, en particulier.

Par ailleurs, le ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés, Mme Michèle Alliot-Marie, a souhaité, **le 18 août 2009**, renforcer davantage ce plan d'actions autour de **quatre grands axes** :

- **la formation du personnel pénitentiaire** face au risque de suicide (en ciblant en priorité l'ensemble des personnels affectés dans les quartiers de détention spécifiques) ;

- l'application de mesures particulières pour les détenus les plus fragiles, avec la mise en œuvre généralisée de matériels adaptés (**cellules de protection d'urgence ou sécurisées, dotations de protection d'urgence composées de couvertures indéchirables et de vêtements jetables, interphones**) ;

- « l’humanisation de l’univers carcéral » avec la mise en place de mesures particulières pour les quartiers disciplinaires (développement de **l’accès au téléphone** notamment) ;

- le développement des expérimentations (**« codétenus de soutien » et vidéosurveillance**).

Les dispositifs expérimentés sont inspirés par certains systèmes européens voisins qui ont démontré leur efficacité en termes de baisse du nombre de suicides en détention.

Ils sont issus du constat de la **nécessité d’une prise en charge de la personne détenue à risque suicidaire par l’ensemble de la « communauté carcérale »**. En effet, afin de compléter les dispositifs mis en place et de parvenir enfin à une baisse durable du nombre de suicides en prison, la détection puis la protection ne doivent pas être seulement l’affaire du personnel pénitentiaire et du personnel médical. Elles doivent au contraire impliquer tous les acteurs de la vie carcérale : bénévoles, intervenants divers, familles et codétenus.

b) Le nombre insuffisant d’unités de vie familiale (UVF)

Le maintien des liens familiaux constitue un élément essentiel dans la perspective de la réinsertion des personnes détenues. En effet, une fois libérées, les personnes auparavant détenues ont le plus souvent besoin d’un soutien matériel et moral. Les membres de leur famille sont généralement et naturellement les plus à même de le leur apporter.

La loi pénitentiaire précitée consacre d’ailleurs le droit des personnes détenues au maintien des liens familiaux. S’agissant des unités de vie familiale (UVF) et des visites en parloirs familiaux, elle précise que : *« Les unités de vie familiale ou les parloirs familiaux implantés au sein des établissements pénitentiaires peuvent accueillir toute personne détenue. Toute personne détenue peut bénéficier à sa demande d’au moins une visite trimestrielle dans une unité de vie familiale ou un parloir familial, dont la durée est fixée en tenant compte de l’éloignement du visiteur. Pour les prévenus, ce droit s’exerce sous réserve de l’accord de l’autorité judiciaire compétente »*.

Or, **actuellement, il n’existe que 31 UVF, réparties dans 11 établissements pour peines**¹. Entre 2009 et 2013, l’administration pénitentiaire prévoit d’ouvrir 41 UVF supplémentaires situées dans 14 établissements².

¹ Centre pénitentiaire pour femmes de Rennes (3), maison centrale de Saint-Martin de Ré (3), maison centrale de Poissy (3), centre pénitentiaire de Meaux-Chauconin (2), centre pénitentiaire de Toulon-la-Farlède (2), centre pénitentiaire d’Avignon-le-Pontet (2), centre pénitentiaire de Liancourt (4), centre pénitentiaire de Mont-de-Marsan (3), centre de détention de Roanne (3), centre pénitentiaire de Nancy-Maxéville (3) et centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse (3).

² Centre pénitentiaire de Béziers (3), centre pénitentiaire de Poitiers-Vivonne (4), centre pénitentiaire de Condé-sur-Sarthe (4), centre pénitentiaire de Bourg-en-Bresse (3), centre pénitentiaire pour hommes de Rennes-Vézin (3), centre pénitentiaire de Lille-Annoeullin (4),

Etant donnée l'importance que ces unités peuvent jouer en matière de maintien du lien familial et de réussite de la réinsertion future, **votre rapporteur spécial approuve pleinement ce programme d'ouverture d'UVF qui s'inscrit dans la modernisation nécessaire des établissements pénitentiaires.**

H. LA PRISE EN CHARGE DÉFAILLANTE DES CAS DE PSYCHIATRIE EN MILIEU CARCÉRAL

1. L'organisation des soins psychiatriques aux détenus

Les soins psychiatriques aux personnes détenues relèvent du **ministère chargé de la santé**, selon les modalités suivantes :

- depuis la parution du décret n° 86-602 du 14 mars 1986 relatif à la lutte contre les maladies mentales et à l'organisation de la sectorisation psychiatrique, le dispositif de **soins psychiatriques en milieu pénitentiaire** est confié au service public hospitalier ;

- depuis la promulgation de la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues sont **transférées au service public hospitalier.**

Les personnes détenues souffrant de troubles mentaux sont ainsi **prises en charge médicalement** tant pour les soins ambulatoires que dans les cas d'hospitalisation complète.

Pour les **soins ambulatoires**, la responsabilité en revient au secteur psychiatrique hospitalier dont dépend l'unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) implantée dans chaque établissement pénitentiaire. Elle peut aussi incomber au **service médico-psychologique régional (SMPR)** spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordonnateur au sein de la région pénitentiaire. Ainsi, 26 SMPR sont situés dans l'enceinte d'un établissement pénitentiaire.

S'agissant des soins en **hospitalisation complète**, la charge pèse sur le SMPR, si les soins sont apportés avec le consentement du malade. En l'absence de son consentement, il est procédé à une hospitalisation d'office, toujours en milieu hospitalier, soit par le secteur psychiatrique habilité de l'hôpital de rattachement, soit en unité pour malades difficiles (UMD).

En application des dispositions de la loi précitée du 18 janvier 1994, la prise en charge des soins aux personnes détenues est de la **compétence**

centre de détention de Réau-Ile-de-France (4), maison d'arrêt de Nantes (4), centre de détention de Nantes (3), maison centrale d'Arles (2), maison d'arrêt d'Ajaccio (2), maison centrale de Condé-sur-Sarthe (3), maison centrale de Vendin-le-Vieil (3) et centre de détention de Mauzac (2).

exclusive du ministère de la santé et les crédits dédiés à la prise en charge des soins aux personnes détenues relèvent de l'assurance maladie.

2. Les insuffisances du dispositif

Même si ce dispositif a considérablement amélioré la prise en compte des pathologies et troubles mentaux, il se révèle encore insuffisant du fait de **l'ampleur des besoins en prison.**

Le système aujourd'hui en place souffre de **la possibilité réduite des SMPR d'accueillir les patients en hospitalisation complète**, du fait du défaut de présence sanitaire, ainsi que de difficultés d'accès aux établissements pénitentiaires durant la nuit.

En outre, les établissements de santé sont souvent **réticents** à recevoir des personnes détenues en hospitalisation d'office en l'absence de garde statique par les forces de l'ordre.

Par ailleurs, un écueil réside dans l'absence de possibilité d'hospitalisation **à la demande d'un tiers** s'agissant des personnes détenues nécessitant des soins psychiatriques en hospitalisation complète mais ne remplissant pas les critères d'une hospitalisation d'office.

D'une façon plus générale, l'évolution des méthodes en psychiatrie a consacré les **services ouverts** au détriment des services fermés, rendant plus difficile l'accueil des personnes détenues au regard de la sécurité et des risques d'évasion notamment. Cela conduit souvent à des séjours plus courts et à un confinement de fait en chambre d'isolement, ce qui n'est pas sans affecter la qualité des soins.

Enfin, **votre rapporteur spécial insiste sur l'insuffisance globale des moyens, notamment du nombre des psychiatres intervenant en établissement pénitentiaire.**

3. La recherche de voies d'amélioration de cette prise en charge

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la mise en place d'**unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)** pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Les UHSA ont vocation à améliorer ainsi l'offre d'accès aux soins au bénéfice de ces patients détenus. Ils représentent le **chaînon nécessaire dans la prise en charge entre les SMPR et les UMD.**

Il est ainsi mis **fin à l'hospitalisation (complète) en SMPR**, et toute personne détenue atteinte de troubles mentaux nécessitant une hospitalisation complète sera hospitalisée dans les UHSA, avec ou sans son consentement.

Le programme prévu d'implantation des UHSA comporte deux tranches. La première tranche, d'une capacité de **440 places sur 9 sites**, doit être réalisée d'ici à 2012. La première UHSA ouvrira à Lyon en 2010.

Votre rapporteur spécial déplore toutefois un certain retard dans la mise en œuvre du programme de livraison des UHSA, dans la mesure où il avait été initialement prévu l'ouverture de deux unités en 2010.

Les lieux d'implantation sont mentionnés dans le tableau suivant.

Sites des futures unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)

Ville	Capacité
Villejuif	60
Marseille	60
Lille	60
Orléans	40
Lyon	60
Toulouse	40
Nancy	40
Bordeaux	40
Rennes	40
Ensemble	440

Source : Chancellerie

La seconde tranche, comportant **265 places sur 8 sites**, sera réalisée à partir de 2010-2011.

Le montant des travaux pris en charge par l'assurance maladie dans ce cadre est d'environ **130 millions d'euros** (hors coûts de sécurisation).

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, le ministère de la santé dispose d'une enveloppe budgétaire de 8,4 millions d'euros afin de **renforcer les effectifs des équipes psychiatriques** intervenant dans les établissements pénitentiaires et plus particulièrement les établissements pour peine accueillant un nombre important de personnes condamnées pour des faits de nature sexuelle.

Enfin, dans le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires, il est prévu des **locaux médicaux spécialement dédiés aux consultations psychiatriques ou psychologiques** ainsi que des salles d'activités afin de permettre une prise en charge thérapeutique collective par le biais d'ateliers.

Votre rapporteur spécial insiste sur l'urgence des réponses à apporter à la prise en charge des détenus souffrant de troubles psychiatriques (troubles de la personnalité et troubles psychotiques), dès lors qu'ils représentent entre 20 % et 25 % de la population actuellement détenue.

I. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE QUI POURSUIT SON ADAPTATION

Alors que la loi de finances pour 2009 semblait marquer une certaine stabilisation des objectifs et des indicateurs de performance du présent programme, le projet de loi de finances pour 2010 présente **de nouvelles évolutions** dans la mesure de la performance de l'administration pénitentiaire.

Ainsi, **l'ancien indicateur 2.1 « Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peines » est supprimé.** En effet, la loi pénitentiaire précitée prévoit que la personne condamnée détenue à laquelle il reste à subir une peine d'une durée supérieure à deux ans peut être maintenue en maison d'arrêt lorsqu'elle bénéficie d'aménagement de peine.

De même, est supprimé l'ancien indicateur 2.4 « **Taux de performance de la production immobilière** ». Cet indicateur est **remplacé** par un indicateur sur le respect des devis et des délais des grands projets d'investissements figurant dans le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Enfin, l'ancien indicateur 8.1 « **Taux d'heures de formation initiale effectuées** » concernant l'ENAP disparaît lui aussi. Votre rapporteur spécial s'interrogeait d'ailleurs sur sa pertinence. En effet, outre qu'il ne touchait que l'un des volets de la mission de l'école (la formation initiale) en laissant le second de côté (la formation continue), cet indicateur, essentiellement quantitatif, rendait difficilement compte de l'efficacité de cet opérateur.

Parallèlement à ces suppressions, il a été rajouté, pour l'objectif 3 portant sur le taux d'aménagement de peine et en plus de l'indicateur 3.1 initial mesurant le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine, **un indicateur de contexte portant sur la mise en œuvre du PSE.**

Eu égard aux potentialités du PSE dans le cadre de l'aménagement des peines, votre rapporteur spécial juge cette innovation intéressante.

Par ailleurs, les anciens objectifs 4 « *Permettre le maintien des liens familiaux* » et 5 « *Améliorer l'accès aux soins* » ont été fusionnés. Le nouvel objectif 4 « **Améliorer les conditions de détention** » comporte, d'une part, un indicateur sur le maintien des liens familiaux regroupant les sous-indicateurs du « *Taux d'occupation des parloirs familiaux* » et du « *Taux d'occupation des unités de vie familiale* », et, d'autre part, un indicateur sur l'amélioration de l'accès aux soins comportant deux sous-indicateurs : le « *Taux d'actualisation des protocoles depuis 2004* » et le « *Taux d'occupation des unités hospitalières sécurisées interrégionales et des unités hospitalières spécialement aménagées* ».

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS
DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL
SUR LE PROGRAMME 182
« PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »**

- Le programme « Protection judiciaire de la jeunesse » comporte **776,8 millions d'euros en crédits de paiement, en légère baisse de 0,9 %**.

- Ses effectifs s'élèvent à 8.618 ETPT, en **baisse de 333 ETPT** par rapport à 2009.

- Depuis 2009, ce programme **est recentré sur la prise en charge des mineurs délinquants**.

- L'action relative aux mesures à l'égard des **mineurs délinquants absorbe plus des deux tiers des moyens du programme** : 71 % des crédits de paiement, contre 62,3 % en 2009.

- **L'évolution à la baisse des emplois et des crédits de l'école nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ)** s'explique par une moindre activité liée à des promotions revues à la baisse.

- **Face à la décrue des promotions de l'ENPJJ, votre rapporteur spécial se félicite de la réflexion menée afin d'organiser, dans cette école, des modules pour la formation des personnels de l'administration pénitentiaire**. A la différence de la PJJ, cette administration voit en effet ses recrutements augmenter significativement, au point que le seuil de saturation des capacités d'accueil de l'ENAP est susceptible d'être atteint prochainement.

- **La performance** du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » est **difficile à appréhender**, dans la mesure où elle dépend aussi de plusieurs variables qui lui sont, au moins en partie, extérieures.

- **Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF)** est de **637 euros** en prévision actualisée pour 2009. Ce coût relativement élevé doit, toutefois, être remis en perspective au regard de la montée en charge progressive de ce dispositif et des charges fixes relativement importantes engendrées initialement par ces structures d'accueil. Ces charges ont vocation à être étalées à mesure de l'approche du régime de croisière de ce programme de création de CEF.

- **Les taux d'occupation des établissements sont en progrès**. Ainsi, ce taux est-il passé de 73 % **pour les CEF** en 2008, à 74 % en prévision actualisée pour 2009, avec une cible de 80 % en 2011.

- **64 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure**.

IV. LE PROGRAMME 182 « PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE »

A. L'INTERACTION AVEC D'AUTRES ACTEURS

Le présent programme assure la mise en œuvre des mesures d'investigations et éducatives prescrites par l'autorité judiciaire pour les mineurs délinquants ou en danger. Il concerne aussi la protection des « jeunes majeurs » (18 à 21 ans) en grande difficulté.

Les services chargés de la mise en œuvre du présent programme, complément du programme « Justice judiciaire », doivent **coordonner leurs interventions avec celle des conseils généraux ainsi que celles de divers partenaires publics ou privés.**

L'action 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants » concerne la mise en œuvre des mesures éducatives intervenues dans le cadre d'une décision pénale se rapportant à des mineurs. Ces mesures sont financées par l'Etat à 100 %, dans les secteurs public et associatif. Cette action inclut également les interventions auprès des mineurs incarcérés.

L'action 2 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs » concerne les mesures d'assistance éducative pour les mineurs en danger. Elle a également trait aux mesures prises en faveur des jeunes majeurs ayant sollicité une poursuite de l'action éducative.

S'agissant des **mineurs en danger**, l'Etat finance les mesures exécutées dans le secteur public ainsi que celles pour l'investigation, l'orientation éducative et les enquêtes sociales exécutées par le secteur associatif. Les départements couvrent les dépenses exécutées par les services d'aide sociale à l'enfance et par le secteur associatif (placement direct).

Les mesures nécessaires aux **jeunes majeurs** en difficulté sont prises en charge par l'Etat à 100 % dans les secteurs publics et associatifs.

Les mesures susceptibles d'être prises, selon les situations et les publics concernés, sont les suivantes : **investigations et enquêtes préalables**, prise en charge (avec maintien dans le milieu familial, dans des structures de placement, ou au sein d'un établissement pénitentiaire).

L'action 3 « Soutien » concerne la fonction support du présent programme et **l'action 4 « Formation (Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse) »** se rapporte à celle assurée par l'Ecole nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), délocalisée à Roubaix et qui remplace, depuis le 1^{er} septembre 2008, le Centre national de formation et d'études (CNFE), ainsi qu'à celle dispensée par les neufs pôles territoriaux de formation.

B. LE RECENTRAGE SUR LES MINEURS DÉLINQUANTS

Depuis 2009, le programme 182 « Protection judiciaire de la jeunesse » (PJJ) **privilégie la prise en charge des mineurs délinquants**. Cette orientation correspond à la décision du comité de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 11 juin 2008, consistant à recentrer la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) sur l'intervention au pénal.

Avant ventilation, **l'action 1 relative aux mesures à l'égard des mineurs délinquants absorbe plus des deux tiers (71 %, contre 62,3 % en 2009) des moyens du programme** et l'action 2, ayant trait aux mineurs en danger et aux jeunes majeurs, en consomme 9,5 % (contre 18,6 % en 2009). L'accent mis sur le recentrage stratégique du programme sur la prise en charge des mineurs délinquants continue donc de trouver une traduction budgétaire concrète, au regard des masses budgétaires allouées aux différentes actions du programme en 2010.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	551,9	71,0%	659,9	82,5%
2 - Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	73,6	9,5%	139,7	17,5%
3 - Soutien	117,6	15,1%	0,0	0,0%
4 - Formation (Ecole nationale de la protection judiciaire de la jeunesse)	33,7	4,3%	0,0	0,0%
Ensemble	776,8	100,0%	799,6	100,0%

+ 22,8 millions d'euros *

* Provenant des programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice » (22,1 millions d'euros) et « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » (0,7 million d'euros).

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

C. LA RELATIVE STABILITÉ DES CRÉDITS DE PAIEMENT : - 0,9 %

Le présent programme comporte 773,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et **776,8 millions d'euros en crédits de paiement, en légère baisse** respectivement de 1,1 % et de **0,9 %**.

Les dépenses de personnel (titre 2) augmentent de 7,9 millions d'euros, soit + **1,9 %**. Cette évolution s'explique, d'une part, par la hausse du poids des pensions (6 millions d'euros supplémentaires) et, d'autre part, par

l'application du retour au programme de la moitié des économies réalisées sur la masse budgétaire par la réduction des effectifs.

Ces dépenses de personnel correspondent à des effectifs de **8.618 ETPT**, en baisse de 333 ETPT par rapport à 2009. Parmi ces agents, les personnels du greffe, de l'insertion et de l'éducatif (catégorie B) poursuivent leur montée en puissance avec un accroissement de 85 ETPT (contre + 291 ETPT en 2009) pour parvenir au total à 4.511 ETPT (soit 52,3 % des effectifs du programme).

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) reculent de 11,4 millions d'euros (soit - 3,3 %), tandis que les **crédits d'investissement** (titre 5) s'élèvent à 17,2 millions d'euros (- 14 %).

Il convient, dans ce cadre, de relever la **poursuite de l'évolution à la baisse (- 5,5 %) de la dotation allouée au secteur associatif habilité (SAH)**. La réduction des prises en charge des jeunes majeurs compense, ainsi, le surcoût lié à l'extension en année pleine de trois centres éducatifs fermés (CEF) en 2009 et du coût de fonctionnement de deux CEF dont l'ouverture est prévue pour 2010.

A contrario, les crédits de fonctionnement et d'investissement du secteur public restent stables afin de permettre de financer l'ouverture des nouveaux CEF, l'extension des capacités des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), ainsi que la mise en œuvre en année pleine de **la mesure d'activité de jour**¹.

Les dépenses d'intervention (titre 6) diminuent d'un million d'euros, soit une baisse de 25 %. Ces dépenses correspondent aux subventions aux associations qui accompagnent l'action de la PJJ, particulièrement en matière d'insertion.

D. LA PRISE EN COMPTE D'UNE MOINDRE ACTIVITÉ DE L'ÉCOLE NATIONALE DE PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (ENPJJ)

En 2009, les emplois alloués à ENPJJ s'élevaient à 663 ETPT, dont 506 stagiaires et 157 personnels affectés à l'école. Le montant du budget de l'ENPJJ était de 38,8 millions d'euros, dont 30,9 millions d'euros de masse salariale.

¹ La loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance introduit dans l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à la délinquance juvénile une nouvelle mesure éducative, la mesure d'activité de jour. Ce dispositif consiste « dans la participation du mineur à des activités d'insertion professionnelle ou scolaire soit auprès d'une personne morale de droit public, soit auprès d'une personne morale de droit privé exerçant une mission de service public ou d'une association habilitées à organiser de telles activités, soit au sein du service de la protection judiciaire de la jeunesse auquel il est confié ». La mesure d'activité de jour offre une alternative ou une complémentarité aux mesures éducatives judiciaires de milieu ouvert ou de placement.

En 2010, les emplois passent à 570 ETPT (- 14 %), tandis que son budget est de 33,9 millions d'euros (- 12,6 %), dont 25,9 millions d'euros de masse salariale.

Cette évolution à la baisse des emplois et des crédits s'explique par la prise en compte de **moindres promotions de directeurs et d'éducateurs entrées en septembre 2009 que celles initialement prévues**, ainsi que par la réduction du nombre de places ouvertes en 2010.

Face à la décrue des promotions de l'ENPJJ, votre rapporteur spécial se félicite de la réflexion menée afin d'organiser, dans cette école, des modules pour la formation des personnels de l'administration pénitentiaire. A la différence de la PJJ, cette administration voit en effet ses recrutements augmenter significativement, au point que le seuil de saturation des capacités d'accueil de l'ENAP est susceptible d'être atteint prochainement.

E. UNE PERFORMANCE DIFFICILE À APPRÉHENDER

La performance du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » est **difficile à appréhender**, dans la mesure où elle dépend aussi de plusieurs variables qui lui sont, au moins en partie, extérieures.

Ainsi, l'une des caractéristiques principales de la PJJ est de **travailler en partenariat**, avec les départements et le secteur associatif. De ce fait, **l'atteinte de ses objectifs ne dépend pas exclusivement de son action** (par exemple, le taux de départements ayant mis en place un dispositif d'accueil d'urgence).

En outre, des éléments de contexte relatifs au **comportement des jeunes concernés** peuvent également interférer sur la réalisation des objectifs, **sans que la PJJ puisse avoir une « prise » suffisante.**

Enfin, le principe d'indépendance de l'autorité judiciaire doit être pris en compte, notamment concernant le pouvoir de prescription des mesures éducatives. **Le juge décide seul, dans le respect des textes en vigueur, de la nature et de la durée des mesures éducatives qu'il prononce.** Il peut également choisir le service chargé de les mettre en œuvre.

Parmi les modifications dans le projet annuel de performance du présent programme, il convient de noter **l'apparition d'un nouvel indicateur 4.1 « Part des audits des établissements et services réalisés conjointement avec les Conseils généraux »**. En effet, si la PJJ représente un interlocuteur incontournable en matière de protection de l'enfance, le rôle des conseils généraux est également décisif. Cet indicateur permet donc de mesurer le niveau de coordination et de collaboration entre ces deux catégories d'acteurs essentiels.

L'indicateur 3.3 relatif au **« coût complet des mesures judiciaires par journée ou par acte »** offre, pour sa part, une perspective très complète sur le

niveau et l'évolution des coûts des principales mesures judiciaires prononcées. **Le coût d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative**, par exemple, s'élève à **3.304 euros** en prévision actualisée pour 2009 (contre 3.215 euros en 2008).

Le coût d'une journée en centre éducatif fermé (CEF) est de **637 euros** en prévision actualisée pour 2009, avec une cible quasi identique (636 euros) en 2011. Ce coût relativement élevé doit, toutefois, être remis en perspective au regard de la montée en charge progressive de ce dispositif et des charges fixes relativement importantes engendrées initialement par ces structures d'accueil. Ces charges ont vocation à être étalées à mesure que ce programme de création de CEF¹ approche de son régime de croisière.

Les taux d'occupation des établissements sont en progrès. Ainsi, ce taux est-il passé de 73 % **pour les CEF** en 2008, à 74 % en prévision actualisée pour 2009, avec une cible de 80 % en 2011.

L'amélioration observée sur cet indicateur s'inscrit dans **un processus d'optimisation des structures d'hébergement du secteur public**. Ce processus a notamment conduit à la réalisation d'un bilan individualisé de la situation des établissements qui ont connu une sous-utilisation importante et durable, afin de prendre des mesures correctives. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF, une prise en compte de la performance en fonction de la réalisation des objectifs de taux d'occupation a été introduite en 2006. En 2008, elle a pris la forme d'une bonification budgétaire au regard de l'activité des services.

Enfin, l'indicateur 1.4 relatif au taux de récidive ou de réitération des jeunes pris en charge au pénal permet de mettre en évidence, pour 2009, une performance relativement satisfaisante : **64 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure**. La prévision pour 2010 se situe à un niveau de 68 %, avec une cible de 70 % pour 2011.

¹ *Le programme d'ouverture de CEF comprend 48 structures, dont 11 dans le secteur public et 37 dans le secteur associatif, soit à terme 532 places. A ce jour, 38 CEF sont ouverts (8 dans le secteur public et 30 dans le secteur associatif) et 2 autres ouvriront avant la fin de l'année 2009. Pour 2010 et 2011, 8 ouvertures sont encore programmées.*

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS
DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL
SUR LE PROGRAMME 101
« ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »**

- Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » **diminuent de 7,2 % en crédits de paiement**, en passant de 317,9 millions d'euros à 295 millions d'euros.

- 99,7 % des moyens de ce programme sont constitués de **crédits d'intervention** (aide juridictionnelle, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...).

- L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit sa dotation passer de 297,8 millions d'euros en 2009 à **275 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

- Cette baisse de 7,6 % doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de **24 millions d'euros au titre du recouvrement** de l'AJ.

- **Votre rapporteur spécial estime nécessaire une réforme de l'AJ** afin de répondre à la hausse continue du nombre d'admissions (935.000 en prévision pour 2010).

- **Les délais de traitement des demandes d'AJ** enregistrent une amélioration significative. Ainsi, alors qu'en 2007 22 % des bureaux d'AJ (BAJ) dépassaient le délai cible de deux mois, ils n'étaient plus que 19 % en 2008 et seront 15 % en 2009.

- Le « *taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ* » **reste faible avec 11 % en cible pour 2010**.

- Votre rapporteur spécial préconise d'enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » par **un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'attestation de fin de mission (AFM) à l'avocat**, qui conditionne son règlement par la CARPA.

V. LE PROGRAMME 101 « ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE »

A. UN PROGRAMME DOMINÉ PAR LE POIDS DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

Bien qu'il ne contienne que 4,3 % des moyens de la mission « Justice » (crédits de paiement), le programme « Accès au droit et à la justice » revêt une importance singulière, car il vise à répondre à **l'aspiration croissante des citoyens à mieux connaître leurs droits et à pouvoir agir en justice.**

L'aide juridictionnelle (AJ) constitue la première action du présent programme, avec 93,3 % de ses moyens. Le « **passage en limitatif** » des crédits d'aide juridictionnelle (AJ), à compter du 1^{er} janvier 2006 avec l'entrée en vigueur de la LOLF, a marqué une étape essentielle pour ces dépenses dont, **d'une certaine manière, « l'ordonnateur est le justiciable », puisque l'AJ est un droit pour ceux qui répondent aux conditions légales.**

L'AJ (totale ou partielle) **concerne les personnes dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice**, en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense, devant toute juridiction, et s'applique aux procédures, actes ou mesures d'exécution. Les prestations sont versées aux avocats par l'intermédiaire des caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)¹ et directement pour les autres auxiliaires de justice.

Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité, objet de l'action 2 du présent programme, est mis en œuvre par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD), actuellement au nombre de 90 et dont l'implantation sur l'ensemble du territoire atteindra son terme dans les deux ans à venir. Ces groupements d'intérêt public (GIP) sont des opérateurs de l'Etat chargés, notamment, de coordonner les activités des « maisons de la justice et du droit » (MJD), implantées principalement dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ainsi que les « points d'accès au droit » (PAD). Cette action dispose de 2,1 % des moyens du programme.

La politique d'aide aux victimes d'infraction pénale (action 3, dotée de 3,7 % des crédits de paiement du programme) consiste principalement dans le soutien des associations d'aide aux victimes, dont le réseau assure l'accueil, l'information et l'orientation auprès des TGI². L'action

¹ Votre commission, en application de l'article 58-2 de la LOLF, a demandé à la Cour des comptes une enquête sur la gestion de l'AJ par les CARPA. Une audition « pour suite à donner » à cette enquête s'est déroulée le 29 octobre 2008, qui a donné lieu à un rapport d'information n° 63 (2008-2009).

² Au total, 177 associations d'aide aux victimes sont conventionnées par les CA.

visé, également, des dispositifs plus ciblés de réponse en urgence, tels que le numéro 08VICTIMES¹.

Enfin, l'action 4 « *Médiation familiale et espaces de rencontre* » représente 0,9 % des crédits de paiement du programme et s'inscrit dans les orientations du ministère de la justice qui visent à maintenir les liens familiaux au-delà des séparations et des divorces. L'intégration de dispositions spécifiques sur la médiation familiale dans le code civil et le nouveau code de procédure civile² a, en effet, été l'occasion de promouvoir ce mode de résolution amiable des conflits et de mieux prévenir les conflits ou leur multiplication. La mise en œuvre de ces dispositions repose essentiellement sur le réseau des associations et services de médiation familiale.

Gérés par des associations, **des espaces de rencontre parent(s) / enfants**, organisent, le plus souvent sur décision du juge aux affaires familiales (JAF), un droit de visite entre un enfant et l'un de ses parents, lorsqu'un accompagnement particulier est requis. La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection de l'enfance permet au juge aux affaires familiales (JAF) de recourir à un tel espace.

B. UN BUDGET DE 295 MILLIONS D'EUROS, EN BAISSÉ DE 7,2 %

Les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » **diminuent** en autorisations d'engagement de 11 %, en passant de 385,3 millions d'euros à 342,7 millions d'euros et **de 7,2 % en crédits de paiement**, en passant de 317,9 millions d'euros à 295 millions d'euros.

Étant donnée la nature des différentes actions composant le programme, il apparaît logique que **99,7 %** des moyens du programme soient constitués de **crédits d'intervention (AJ, subventions aux associations d'aide aux victimes, associations de médiation familiale...)**.

Depuis le 1^{er} janvier 2007 et afin d'assurer une meilleure gestion des personnels des services judiciaires, les ETPT servant le présent programme sont portés par le programme « Justice judiciaire »³. En conséquence, le programme « Accès au droit et à la justice » ne comprend **aucune dépense de personnel** (titre 2).

Seuls les frais de fonctionnement des MJD viennent abonder le titre 3 des dépenses de fonctionnement (0,8 million d'euros pour 2010).

Il résulte de cette spécificité que **les marges du gestionnaire sont quasi inexistantes au regard des règles de fongibilité introduites par la LOLF**.

¹ Ce numéro offre une écoute et une orientation personnalisée, 7 jours sur 7, de 9 h à 21 h. Il est géré par l'institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM) et entièrement subventionné par le ministère de la justice.

² Loi n° 2002-305 du 2 mars 2002 sur l'autorité parentale et loi n° 2004-439 du 26 avril 2004 sur le divorce.

³ Sénat, rapport spécial n° 78 (2006-2007) – tome III – annexe 15.

C. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE

L'action 1 « *Aide juridictionnelle* » voit passer sa dotation de 297,8 millions d'euros en 2009 à **275 millions d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

Cette baisse de 7,6 % doit, toutefois, être relativisée dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de 24 millions d'euros au titre du recouvrement de l'AJ¹. Ainsi, au total, les moyens prévisibles pour mettre en œuvre l'AJ en 2010 s'élèveraient à 299 millions d'euros, soit un niveau comparable à celui de 2009.

Par ailleurs, le budget demandé au titre de l'AJ repose sur une prévision de bénéficiaires égale à **935.000 admissions².**

Après une stabilité des admissions observée en 2008, une légère augmentation a été constatée depuis le début de l'année 2009. Celle-ci devrait en revanche être plus marquée en 2010, en raison de la récession et de l'augmentation du chômage. Par ailleurs, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, ainsi que l'article 3 de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, instituent de nouveau contentieux devant les juridictions administratives concernant les personnes les plus démunies. **Une hypothèse d'augmentation des admissions de 2 % pour 2009 et de 3 % en 2010 a donc été retenue.**

A cet égard, votre rapporteur spécial souligne l'accroissement considérable du nombre des admissions à l'AJ depuis 1991 (+ 208,6 %) et même l'emballement des dépenses budgétaires consacrées à cette aide entre 1991 et 2006 (+ 391,3 %). Sur la période 1998-2008, la dépense a cru de 62,2 % en euros courants et de 36 % en euros constants. Dans son rapport d'information « *L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle* »³, votre rapporteur spécial rappelait **la double crise de l'AJ : « une crise financière doublée d'une crise morale ».**

Après avoir posé un diagnostic sur le dispositif réformé par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, votre rapporteur spécial ouvrait des pistes de réforme qu'il souhaite ici rappeler étant donnée la poursuite de l'augmentation des missions à l'AJ.

¹ L'article 43 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 prévoit que les frais avancés au titre de l'AJ sont recouvrables contre l'adversaire du bénéficiaire de l'AJ condamné aux dépens et qui ne bénéficie pas lui-même de l'AJ. Ce dernier est tenu, sauf dispense totale ou partielle du juge, de rembourser au Trésor public, dans la proportion des dépens mis à sa charge, les sommes avancées par l'Etat au titre de l'AJ.

² Ce total se décompose en 420.750 admissions pour des affaires au pénal et 514.250 admissions au civil et pour les autres types de contentieux (contentieux administratifs hors reconduites à la frontière, et conditions de séjour des étrangers dont reconduites à la frontière).

³ Sénat, rapport d'information n° 23 (2007-2008).

Votre rapporteur spécial avait d'ailleurs relevé, avec satisfaction, que le projet annuel de performance pour 2009 de la mission « Justice » indiquait que :

« Le financement de l'aide juridictionnelle sera rationalisé à l'aide d'un meilleur recouvrement de l'aide juridictionnelle avancée auprès des parties perdantes et des propositions faites par le sénateur du Luart et la commission présidée par Jean-Michel Darrois. »

**Les principales propositions de votre rapporteur spécial
pour la réforme de l'aide juridictionnelle**

La réforme suggérée par votre rapporteur spécial s'articule autour des **principes de transparence et de responsabilité**, s'appliquant à tous les acteurs du système.

Pour les avocats et les auxiliaires de justice :

- Etablir un **« barème horaires »** mieux adapté qu'aujourd'hui à la réalité du travail accompli par l'avocat, afin de permettre sa juste rémunération ;
- Impliquer l'ensemble de la profession d'avocat autour du bon fonctionnement de l'AJ par la mise en place d'un dispositif fondé sur **une participation des avocats** soit en temps, « participation temps », soit par le biais d'une contribution financière, « participation financière » ;
- Envisager le **regroupement des Caisses autonomes de règlements pécuniaires des avocats (CARPA)**.

Pour les bénéficiaires de l'AJ et les autres justiciables :

- Créer un **« ticket modérateur justice »** laissant à la charge du bénéficiaire de l'AJ une part de la dépense de justice liée à son affaire ;
- Mieux organiser **l'information du justiciable** sur les règles de recouvrement éventuel des sommes engagées, et faire en sorte que, dès l'intervention de la décision de justice, il ait connaissance du montant à rembourser le cas échéant ;
- Faciliter, dans les cas de **recouvrement**, les procédures de paiement dès la sortie du tribunal.

Pour l'Etat :

- Systématiser **l'évaluation de l'impact sur les crédits de l'aide juridictionnelle de toute nouvelle loi** ;
- Lancer une mission d'audit sur **l'organisation et le fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ)** et diffuser les bonnes pratiques ainsi repérées ;
- Tirer profit de **la réforme de la carte judiciaire** pour définir une nouvelle stratégie de répartition des moyens, en particulier humains, dédiés au traitement des demandes d'AJ ;
- Diffuser encore plus largement l'usage des **nouvelles technologies** au sein du système de l'AJ : dossiers de demande d'AJ téléchargeables en ligne sur internet, plates-formes numériques sécurisées d'échange entre les juridictions, d'une part, et les avocats et les auxiliaires de justice, d'autre part, vidéoconférence...

Source : rapport d'information n° 23 (2007-2008) « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle »

D. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'AIDE JURIDICTIONNELLE ET L'AIDE AUX VICTIMES

Le projet annuel de performance du programme « Accès au droit et à la justice » est essentiellement axé sur **deux problématiques** : l'AJ et l'aide aux victimes.

Les indicateurs de performance s'y rapportant font l'objet d'une seule modification : **la suppression de l'indicateur rendant compte du « Coût par victime appelante, écoutée et orientée au 08VICTIMES »**. Cet indicateur était calculé en prenant le rapport entre, d'une part, le coût total du dispositif intégralement supporté par le ministère de la justice et des libertés, et, d'autre part, le nombre de personnes écoutées et orientées. Or, tout en mesurant l'impact d'un dispositif d'aide aux victimes, ce ratio représentait avant tout un indicateur de gestion de l'INAVEM, en charge du « 08VICTIMES ». Il ne relèvera donc plus, à partir de 2010, de la mesure de la performance du présent programme, mais demeurera dans l'analyse de la justification au premier euro.

S'agissant de la performance du programme « Accès au droit et à la justice », il convient, tout d'abord, de relever **une amélioration des délais de traitement des demandes d'AJ** par les bureaux d'AJ (BAJ). Ainsi, alors qu'en 2007 22 % des BAJ dépassaient le délai cible de deux mois, ils n'étaient plus que 19 % en 2008 et seront 15 % en 2009, avec une prévision de 12 % en 2010

La maîtrise du coût de gestion des dossiers d'AJ se révèle en revanche moins performante. En effet, le coût de traitement d'un dossier était de 16,33 euros en 2007, puis de 17,23 euros en 2008 et finalement de 17,52 euros en 2009. L'objectif du programme consiste à contenir ce coût dans la limite de 17 euros d'ici à 2011. A cet égard, votre rapporteur spécial regrette qu'aucune prévision ne soit fournie pour 2010¹. Déjà, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, il avait souhaité qu'« à l'avenir cet indicateur puisse être plus précisément renseigné »².

En outre, le « **taux de recouvrement des frais avancés par l'Etat au titre de l'AJ** » reste faible avec **11 % en cible pour 2010**, contre 10 % en prévision actualisée pour 2009. Pourtant la performance dans ce domaine est essentielle dans la mesure où elle conditionne l'équilibre budgétaire du présent programme. Le budget de l'AJ pour 2010 est en effet bâti sur une prévision de rétablissement de crédits à hauteur de 24 millions d'euros au titre du recouvrement. La cible de 12 % fixée pour 2011 équivaut à un recouvrement s'élevant à 26 millions d'euros.

Concernant l'aide apportée aux victimes, **l'indice de satisfaction des victimes d'infraction est en progression** : 46,5 % en 2007, 55 % en 2008 et en prévision actualisée pour 2009, 57 % en prévision pour 2010.

¹ Le projet annuel de performance justifie cette absence par la difficulté à appréhender l'évolution de la masse salariale d'ici à 2011, ce qui surprend votre rapporteur spécial.

² Sénat, rapport spécial n° 99 (2008-2009) – tome III – annexe 16.

Votre rapporteur spécial considère toutefois qu'en la matière des marges de progrès doivent encore être exploitées.

Enfin, reprenant une recommandation déjà émise dans son rapport d'information précité sur l'AJ¹, **votre rapporteur spécial préconise d'enrichir l'évaluation de la performance du programme « Accès au droit et à la justice » par un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'attestation de fin de mission (AFM) à l'avocat, qui conditionne son règlement par la CARPA.**

¹ *Rapport d'information n° 23 (2007-2008) « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ».*

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 310
« CONDUITE ET PILOTAGE
DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »**

- Le présent programme comporte **244,1 millions d'euros** de crédits de paiement, en progression de 3 % par rapport à 2009.

- L'un de ses principaux enjeux réside dans la **poursuite des efforts en faveur du développement des applications informatiques** et des moyens bureautiques au service des juridictions, des services pénitentiaires et de la PJJ, ainsi que de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés.

- A ce titre, l'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de 83,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **86,2 millions d'euros** en crédits de paiement.

- **Les indicateurs de retard et de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice et des libertés n'enregistrent aucune amélioration significative.**

- L'application **Cassiopée** (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) sera **déployée sur 96,1 % des juridictions en 2010.**

VI. LE PROGRAMME 310 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE »

A. UN CHANGEMENT DE DÉNOMINATION LIÉ À LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE CHORUS

Ainsi que l'a précédemment indiqué votre rapporteur spécial, le libellé du présent programme s'intitulait en 2009 « Conduite et pilotage de la politique la justice : expérimentations Chorus ». Ce changement de dénomination correspond à **la poursuite de la mise en œuvre du nouveau système d'information financière de l'Etat (Chorus) au sein de la mission « Justice »**. Le logiciel Chorus doit gérer, à terme, l'ensemble de la dépense, des recettes non fiscales et de la comptabilité de l'Etat.

Le programme « Conduite et pilotage de la politique la justice » regroupe :

- les crédits correspondant à des **charges communes** ;
- les crédits **non susceptibles de ventilation** dans les programmes « métiers » de la mission « Justice » ;
- les crédits relatifs à des **moyens mutualisés** par souci d'optimisation des moyens.

B. L'ORIENTATION VERS LA GESTION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROJETS INFORMATIQUES DU MINISTÈRE

Le présent programme comporte 307,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement et **244,1 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 3 %** par rapport à 2009.

Le tableau ci-dessous présente la ventilation de ses crédits de paiement entre les différentes actions.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
1 - Etat major	8,7	3,5%	15,2	45,2%
2 - Activité normative	22,4	9,1%	0	0,0%
3 - Evaluation, contrôle, études et recherche	11,2	4,6%	18,4	54,8%
4 - Gestion de l'administration centrale	86,1	35,1%	0	0,0%
9 - Action informatique du ministère	86,2	35,2%	0	0,0%
10 - Action sociale ministérielle	30,5	12,4%	0	0,0%
Ensemble	245,1	100,0%	33,6	100,0%

- 211,5 millions d'euros

- * - 105,2 millions d'euros vers le programme « Justice judiciaire »
- 89,5 millions d'euros vers le programme « Administration pénitentiaire »
- 22,1 millions d'euros vers le programme « Protection judiciaire de la jeunesse »
- 1,1 millions d'euros vers le programme « Accès au droit et à la justice »
- + 5,4 millions d'euros en provenance du programme « Conduite et pilotage de la justice (hors Chorus) »
- + 1,1 million d'euros en provenance du programme « Entretien des bâtiments de l'Etat » de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » s'articule autour de six actions.

• **Action 1 « Etat major »**

Cette action regroupe les fonctions d'état-major du ministère exercées par le **garde des Sceaux, ministre de la justice, et de son cabinet**. Les moyens consacrés à la communication, inscrits auparavant dans cette action, sont, du fait de la réorganisation des services du secrétariat général du ministère intervenue en 2008¹, désormais retracés dans l'action 4 « *Gestion de l'administration centrale* ».

Les moyens de cette action sont constitués pour l'essentiel de crédits de personnel et de fonctionnement.

• **Action 2 « Activité normative »**

L'action « *Activité normative* » a pour finalité de regrouper les fonctions législatives et normatives en matière civile, pénale et de droit public, qu'elles soient exercées au plan national ou au plan international.

Trois services concourent à la mise en oeuvre de cette action : la direction des affaires civiles et du sceau (**DACS**), la direction des affaires criminelles et des grâces (**DACG**) et le service des affaires européennes et internationales (**SAEI**).

Ses moyens sont uniquement constitués de crédits de personnel.

• **Action 3 « Evaluation, contrôle, études et recherche »**

Cette action regroupe les fonctions d'**inspection générale des services judiciaires (IGSJ)** et d'évaluation, la mission de contrôle dans le domaine de la prévention de la corruption (*via* le service central de la prévention de la corruption), les missions transversales d'études et de tenue des statistiques générales, ainsi que les actions menées sous l'égide du

¹ *Le regroupement au sein du secrétariat général du ministère de la justice de compétences auparavant réparties entre plusieurs directions et services d'administration centrale s'est opéré par le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008. Il s'accompagne d'une redéfinition des missions des directions du ministère. Le secrétariat général du ministère est désormais composé de cinq services :*

- *le service de la synthèse et de la programmation, dont la mission consiste principalement à assurer la synthèse des dossiers et des documents stratégiques transversaux visant à mettre en œuvre les politiques publiques définies par le garde des Sceaux ;*

- *le service du support et des moyens du ministère, qui apporte son concours aux directions du ministère dans les domaines immobilier, informatique, statistique et contentieux ;*

- *le service de l'administration centrale, qui assure la gestion des personnels et des locaux d'administration centrale du ministère de la justice ;*

- *le service des affaires internationales et européennes (SAEI) et le SADJAV, dont les missions sont inchangées.*

Cette réforme s'est accompagnée de la disparition de la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE) et du service central d'information et de communication (SCICOM). Elle est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2008.

ministère dans le domaine de la recherche¹.

Les moyens de l'action sont constitués de crédits de personnel (notamment de l'INSEE) et de crédits de fonctionnement dont une partie permet la dotation des structures de recherche.

- **Action 4 « *Gestion de l'administration centrale* »**

Cette action comprend les moyens nécessaires à l'activité du service de l'administration centrale placé sous l'autorité du secrétaire général.

Ses moyens sont constitués des crédits de personnel du secrétariat général ainsi que des crédits d'investissement et de fonctionnement nécessaires à l'activité de **tous les sites d'administration centrale** du ministère de la justice.

- **Action 9 « *Action informatique ministérielle* »**

Cette action constitue le support budgétaire des crédits de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) qui relève du secrétariat général.

Les crédits en faveur des grands projets informatiques du ministère sont notamment inscrits sur cette action.

- **Action 10 « *Action sociale ministérielle* »**

Cette action regroupe, notamment, les crédits en faveur de l'action sociale ministérielle ainsi que les rémunérations des agents qui concourent à la mise en œuvre des politiques d'action sociale.

C. LE DÉVELOPPEMENT DES SYSTÈMES D'INFORMATION

L'enjeu des principaux enjeux du présent programme réside dans la poursuite des efforts en faveur du développement des applications informatiques et des moyens bureautiques au service des juridictions, des services pénitentiaires et de la PJJ, ainsi que de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés. L'action 9 « *Action informatique ministérielle* » est dotée de 83,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **86,2 millions d'euros** en crédits de paiement.

La priorité accordée aux chantiers informatiques se manifeste, notamment, au travers des programmes suivants :

¹ L'activité de recherche est menée, en liaison avec le conseil national de la recherche scientifique (CNRS), par plusieurs organismes attributaires de subventions :
- un groupement d'intérêt public, la mission de recherche « Droit et justice », opérateur du présent programme à ce titre ;
- des associations et des unités mixtes de recherche (Groupement européen de recherches sur les normativités - GERN, Centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales - CESDIP, Ressource pour la recherche Justice - 2RJ).

- le déploiement et l'approfondissement de l'application **Cassiopée** dans les TGI (6,5 millions d'euros)¹ ;

- **la dématérialisation**, en particulier la dématérialisation des procédures pénales et des échanges en matière civile et administrative (projet Portalis pour la chaîne civile, avec un coût de 1 million d'euros) ;

- la modernisation de l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE)² pour un coût de 4 millions d'euros ;

- la mise en place du système d'information en matière de gestion des ressources humaines (SIRH) pour l'ensemble des personnels du ministère.

D. UNE PERFORMANCE EN DEMI TEINTE

Le projet annuel de performance pour 2010 ne fait l'objet que de **légers aménagements** en matière d'évaluation et de performance.

L'objectif 1 « *Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société* » et l'indicateur 1.1 « *Taux de publication des décrets d'application des lois* » sont conservés. Toutefois, seuls demeurent les sous-indicateurs pondérés au civil et au pénal, à 6 mois et à un an.

L'objectif 3 « *Optimiser la gestion des projets immobiliers* » est également maintenu, mais les trois anciens indicateurs sont remplacés par un indicateur unique portant sur la performance immobilière de l'ancienne agence pour la maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice et des libertés (AMOTMJ) devenue agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) et relatif au **respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement**.

Enfin, les anciens objectifs 5 et 6 sont fusionnés dans un nouvel objectif intitulé « ***Optimiser la gestion des moyens informatiques et de télécommunications*** ». L'indicateur 5.1 relatif au taux de déploiement de l'application Cassiopée dans les juridictions est maintenu. Il en va de même pour l'ancien indicateur 6.1 (désormais numéroté 5.2) relatif au coût des

¹ Le projet Cassiopée (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) a pour objet de fournir un système d'information complet aux TGI non équipés de la nouvelle chaîne pénale pour leurs activités pénale et mineurs. Il sera installé dans les TGI, au sein des services du parquet, de l'instruction et des juges pour enfants et du greffe correctionnel. Il sera, en outre, complété par des outils de restitution (infocentre) et d'échanges automatisés avec d'autres applications (police, gendarmerie, comptabilité publique, casier judiciaire). **Les gains attendus sont de l'ordre de 50 agents**, avant la mise en oeuvre des échanges automatisés, et de 162 agents après cette mise en oeuvre. Ces gains sont concentrés sur le programme 166 « Justice judiciaire » et devraient être obtenus dans les six mois qui suivront la généralisation de Cassiopée.

² Dans chaque établissement pénitentiaire, cette application permet d'assurer la gestion des services qui règlent la vie d'une personne en détention : le greffe, la détention, les comptes nominatifs, la gestion des SPIP et celle des activités, du travail et de la formation. Le système informatique gère et contrôle ces cinq domaines **de l'entrée du détenu à sa sortie**.

télécommunications du réseau privé virtuel de la justice (RPVJ) par poste de travail.

Au regard de la performance réalisée au sein de ce programme, votre rapporteur ne peut que porter une appréciation très nuancée.

En effet, si le taux de publication des décrets d'application des lois dans les douze mois suivant la date de publication de ces lois au journal officiel est satisfaisant et s'élève à 100 %, tant au civil qu'au pénal, des marges de progression demeurent pour parvenir à **une publication dans le délai de six mois** (70 % en prévision actualisée pour 2009 au civil et 80 % au pénal).

De leur côté, **les indicateurs de retard et de coût pour les opérations conduites par le ministère de la justice et des libertés n'enregistrent aucune amélioration significative.** Ainsi, par exemple, dans le domaine de l'immobilier pénitentiaire le nombre de projets en retard en 2009 est le même qu'en 2008, soit 8. Le nombre de projets en dépassement de coût croît même d'une unité en passant de 3 à 4.

Au regard de l'importance de la modernisation du ministère par la mise en œuvre de projets informatiques d'envergure contribuant à une plus grande efficacité de l'institution judiciaire, il convient toutefois de souligner que l'application **Cassiopée** sera déployée sur **96,1 % des juridictions en prévision pour 2010 (contre 50,3 % en prévision actualisée pour 2009).**

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LE PROGRAMME 213
« CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA
JUSTICE (HORS CHORUS) »**

- Le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » peut être considéré comme un **programme résiduel à vocation purement transitoire**.

- Ce programme ne permet que **la gestion des dépenses déconcentrées d'action sociale et de fonctionnement des magistrats de liaison à l'étranger**.

- Par conséquent, il est de **taille très réduite**. Il ne comporte que 5,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

- Ce programme se déverse en totalité dans le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

- Le projet annuel de performance pour 2010 ne propose **aucune mesure de la performance, du fait de la vocation transitoire de ce programme**.

VII. LE PROGRAMME 213 « CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (HORS CHORUS) »

A. UNE VOCATION TRANSITOIRE

Les crédits inscrits sur le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » constituent par nature des dépenses de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés. Pour **des raisons uniquement techniques**, ils ne peuvent être exécutés sur le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Dans cette mesure, le programme 213 « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » peut être considéré comme un **programme résiduel à vocation purement transitoire**. La disparition de ce programme avait d'ailleurs été annoncée, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009, au 31 décembre 2009.

Le programme 213 ne permet désormais que **la gestion des dépenses déconcentrées d'action sociale et de fonctionnement des magistrats de liaison à l'étranger**.

B. UN PROGRAMME DE 5,3 MILLIONS D'EUROS

Le présent programme est de **taille très réduite**. Il ne comporte que 5,3 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

Crédits de paiement par action

(en millions d'euros)

Actions	Avant ventilation		Après ventilation	
	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme	Crédits de paiement pour 2010	Part dans le programme
2 - Activité normative	0,2	3,8%	0	0
4 - Gestion de l'administration centrale	5,1	96,2%	0	0
Ensemble	5,3	100,0%	0	0

- 5,3 millions *

* - 5,3 millions d'euros vers le programme « Conduite et pilotage de la justice »

Source : d'après le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2010

Ce programme se déverse en totalité dans le programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus », **aucun reliquat n'y demeure**. Ce déversement est direct à partir des actions 2 et 4 du programme 213 vers les actions 2 et 4 du programme 310.

Ces actions disposent, en effet, des mêmes titres et des mêmes finalités dans les deux programmes.

Le programme s'appuie sur 10 ETPT.

Le projet annuel de performance pour 2010 ne propose **aucune mesure de la performance, du fait de la vocation transitoire de ce programme.**

**AMENDEMENT PROPOSÉ PAR
VOTRE COMMISSION DES FINANCES**



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

ARTICLES DEUXIÈME PARTIE
MISSION JUSTICE

N°	1
----	---

(n°)

A M E N D E M E N T

présenté par

M. Roland du LUART, rapporteur spécial
au nom de la commission des finances

ARTICLE 35
ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Justice judiciaire Dont titre 2	30.000.000		30.000.000	
Administration pénitentiaire Dont titre 2		7.500.000		7.500.000
Protection judiciaire de la jeunesse Dont titre 2		7.500.000		7.500.000
Accès au droit et à la justice		7.500.000		7.500.000
Conduite et pilotage de la politique de la justice Dont titre 2		7.500.000		7.500.000
Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) Dont titre 2				
TOTAL	30.000.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000
SOLDE		0		0

OBJET

L'enveloppe allouée au titre des frais de justice pour l'exercice 2009 s'élève à **409 millions d'euros**. Toutefois, **364,6 millions d'euros** avait déjà été consommés au 25 octobre 2009. Si ce rythme de consommation est maintenu d'ici à la fin de l'année 2009, le montant total des frais de justice à supporter en 2009 pourrait donc être de l'ordre de **440 millions d'euros**, soit un dépassement de l'autorisation initiale de **31 millions d'euros**. **L'année 2009 s'est d'ailleurs d'ores et déjà caractérisée par des difficultés de paiement**, par exemple à la Cour d'appel de Versailles.

Pour 2010, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à **395 millions d'euros**. Paradoxalement, alors que l'année 2009 enregistre une reprise de la dynamique à la hausse de ces frais, cette enveloppe se situe donc à un niveau inférieur à celle prévue pour 2009, déjà probablement insuffisante.

Or, le phénomène de déstockage des mémoires en 2009 ne devrait pas s'interrompre brutalement en 2010, mais au contraire se poursuivre. De même, **l'augmentation du nombre de procédures pénales comme la diversification des possibilités offertes par les nouvelles technologies au service de la recherche de la preuve** représentent des tendances de fond qui feront très vraisemblablement sentir leurs effets au-delà du seul exercice 2009.

Au total, ce « faisceau d'indices » amène à s'interroger sur la **sincérité** du budget proposé pour le programme « Justice judiciaire », eu égard aux nouvelles difficultés en matière de maîtrise de la dépense liée aux frais de justice.

Le présent amendement propose donc d'abonder de **30 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement **l'action n° 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » du programme « Justice judiciaire »**.

Parallèlement, il est proposé de minorer de **7,5 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement les actions suivantes :

- l'action n° 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » du programme « Administration pénitentiaire » ;

- l'action n° 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants » du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- l'action n° 1 « Aide juridictionnelle » du programme « Accès au droit et à la justice ». Sur cette action, la minoration de crédits pourra être compensée par un meilleur taux de recouvrement de l'aide juridictionnelle, celui-ci n'étant prévu pour 2010 qu'à hauteur de 11 % ;

- l'action n° 9 « Action informatique ministérielle » du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE NON RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a **majoré, à titre non reconductible, de 27.500 euros** les crédits de la mission « Justice » en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Ces crédits se répartissent comme suit :

- une majoration de 3.500 euros du titre 6 de l'action n° 8 « Support à l'accès au droit et à la justice » du programme « Justice judiciaire » ;
- une majoration de 10.500 euros du titre 6 de l'action n° 4 « Soutien et formation » du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une majoration de 13.500 euros du titre 6 de l'action n° 2 « Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité » du programme « Accès au droit et à la justice ».

II. MODIFICATION DES CRÉDITS À TITRE RECONDUCTIBLE

En **seconde délibération**, l'Assemblée nationale a minoré de 22,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et de **14,9 millions d'euros en crédits de paiement** les crédits de la mission « Justice », afin de financer les ouvertures opérées lors de cette seconde délibération.

Cette réduction de crédits est répartie comme suit :

- une minoration de 4,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 3,5 millions d'euros en crédits de paiement du programme « Justice judiciaire » ;
- une minoration de 13,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 7,8 millions d'euros en crédits de paiement du programme « Administration pénitentiaire » ;
- une minoration de 3,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;
- une minoration de 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,2 million d'euros en crédits de paiement du programme « Accès au droit et à la justice » ;

- une minoration de 1,3 million d'euros en autorisations d'engagement et de 0,6 million d'euros en crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » ;

- une minoration de 44.604 euros en autorisations d'engagement et de 36.330 euros en crédits de paiement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés

Réunie le mercredi 14 octobre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre d'Etat, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, sur le projet de loi de finances pour 2010.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que cette audition s'inscrit dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010.

Mme Michèle Alliot-Marie, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, a rappelé que le budget de la justice pour 2010 s'insère dans la programmation triennale couvrant la période 2009-2011. Elle a insisté sur les attentes des citoyens envers une justice moderne, fidèle aux grands principes républicains et en phase avec la société du XXI^e siècle. Elle a souligné son souci de rendre la justice plus réactive, plus rapide, plus efficace et plus transparente.

Elle a annoncé une hausse de 3,42 % du budget de la mission « Justice » ainsi que 1.113 emplois supplémentaires. Dans un contexte budgétaire tendu, elle s'est félicitée de l'importance accordée par le Gouvernement à la modernisation de l'institution judiciaire.

Elle a présenté l'application de la loi pénitentiaire, en cours de promulgation, comme l'une des priorités au sein de la mission « Justice » en 2010. Cette loi prévoit notamment l'augmentation du nombre de places dans les établissements pénitentiaires avec la création de 2.323 places supplémentaires, un recours accru au système du bracelet électronique et le développement des peines alternatives. Elle a indiqué que, pour atteindre ces objectifs, une enveloppe de 153 millions d'euros est budgétée en 2010.

Elle a considéré que l'amélioration de la gestion des prisons passe par un recentrage de chacune des catégories de fonctionnaires de l'administration pénitentiaire sur son cœur de métier, ainsi que par une réflexion pragmatique sur l'externalisation de certaines fonctions logistiques. Sur ce dernier point, elle a annoncé que l'administration pénitentiaire est en train de notifier un marché par lots régionaux.

Mme Michèle Alliot-Marie a rappelé que le recours au bracelet électronique s'inscrit dans le cadre de la politique d'aménagement des peines et de prévention de la récidive en fin de peine. Elle a regretté que 30.000 peines prononcées ne soient pas exécutées et a jugé que cette situation pose le problème de la crédibilité de la justice en annihilant l'effet pédagogique de la peine ainsi que sa valeur d'exemple. Elle a indiqué que 22 millions d'euros sont prévus dans le budget de la mission pour 2010 afin de

porter le nombre de bracelets électroniques à 7.000 à la fin de l'année, soit un doublement par rapport au début de l'exercice 2009.

Elle a jugé que la réforme de la carte judiciaire représente le second objectif prioritaire pour 2010. A cet égard, elle a annoncé que 286 tribunaux et greffes détachés seront fermés au cours de l'année à venir et que 100 millions d'euros en autorisations d'engagement, ainsi que 30 millions d'euros en crédit de paiement, sont budgétés en loi de finances pour 2010 à cet effet. Elle a ajouté que cette enveloppe sera par ailleurs abondée par une dotation en provenance du compte d'affectation spécial (CAS) « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

Elle a précisé que 4 millions d'euros ont été prévus pour l'indemnisation des avocats en 2009, mais qu'une part importante de ces crédits n'ont pas encore été consommés. Ces crédits seront reportés en 2010 et viendront compléter une nouvelle dotation s'élevant à 7 millions d'euros.

Concernant la réforme de la profession des avoués, elle a insisté sur la volonté d'intégrer les salariés de ces cabinets au sein des juridictions, où 380 emplois de catégorie A, B et C leur ont été réservés. Grâce à un financement via un prélèvement sur taxe, les avoués abandonnant leurs charges pourront être indemnisés à hauteur de 100 %.

Mme Michèle Alliot-Marie a indiqué qu'au-delà de ces priorités budgétaires des contraintes fortes pèseront sur la mission « Justice » en 2010.

S'agissant des frais de justice, elle a rappelé le caractère indispensable des dépenses qu'ils financent pour offrir une justice moderne, efficace et rapide. Elle a jugé que certaines expertises ainsi que les analyses génétiques sont destinées à se généraliser, y compris pour les délits les plus courants. Elle a insisté sur les négociations menées par la Chancellerie avec les opérateurs de télécommunication et les laboratoires d'analyse génétique afin de bénéficier de meilleurs tarifs.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que la gestion de ces frais n'a pas été optimale par le passé.

Mme Michèle Alliot-Marie a souligné le coût élevé des interceptions téléphoniques, l'inefficience des applications informatiques du ministère et le manque de managers en juridiction et au sein de l'administration centrale. Elle a fait part de son souhait de tirer pleinement profit des innovations portées par les nouvelles technologies de l'information, ainsi que de former les agents à leur utilisation.

Elle s'est inquiétée de l'augmentation de 20 % des frais de justice en matière de justice commerciale et a annoncé un décret, en cours de rédaction, en vue de mieux régler ce poste de dépense. Elle a également jugé nécessaire une meilleure maîtrise des frais postaux et une plus large mutualisation des moyens.

Concernant l'aide juridictionnelle, **Mme Michèle Alliot-Marie** a rappelé le caractère indispensable de cette aide afin de permettre l'accès au droit à tous. Elle a indiqué que la Chancellerie travaille sur de futures propositions dans ce domaine, en s'appuyant sur les conclusions du rapport n° 23 (2007-2008) de M. Roland du Luart « L'aide juridictionnelle : réformer un système à bout de souffle ». En particulier, le développement de l'assurance de protection juridique pourrait être envisagé.

Elle a par ailleurs estimé que les frais de fonctionnement des juridictions peuvent être réduits par la recherche d'une plus grande efficacité et d'un meilleur service rendu, grâce à certaines applications informatiques telles que Cassiopée, Chorus ou Harmonie.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, s'est félicité d'une reprise en main du ministère de la justice dans le sens d'une plus grande rigueur gestionnaire. Il a rappelé qu'au cours des derniers exercices budgétaires, la dynamique des frais de justice a paru maîtrisée, notamment en matière pénale. Il a toutefois fait part de l'inquiétude manifestée par de nombreuses juridictions au regard du paiement de ces dépenses au cours des derniers mois. Il s'est donc inquiété du retour à un dérapage des frais de justice et s'est interrogé sur le montant de l'enveloppe budgétaire prévue pour les couvrir en 2010.

Après avoir rappelé qu'il n'est pas favorable au principe de l'encellulement individuel, il a estimé que la présence de détenus souffrant de troubles psychiatriques contribue fortement à la surpopulation carcérale. A ce sujet, il a insisté sur l'importance de la concertation avec le ministère de la santé et des sports, et sur l'attribution de moyens financiers suffisants pour sortir de cette situation.

Il a par ailleurs réaffirmé la nécessité d'évaluer en amont l'impact budgétaire de toute nouvelle réforme. A cet égard, il s'est interrogé sur la suppression éventuelle du juge d'instruction et sur ses conséquences en matière de frais de justice et d'aide juridictionnelle notamment.

Il a enfin souhaité connaître la date prévue pour l'inauguration de la nouvelle maison d'arrêt du Mans.

Mme Michèle Alliot-Marie a reconnu une augmentation des frais de justice en 2009 à hauteur de 9 %, et même de 11 % pour les seuls frais de justice en matière pénale. Cette hausse substantielle s'explique par l'accroissement du nombre des affaires ainsi que par des demandes d'expertises et d'interprétariat en forte hausse. Elle tient en outre aux effets automatiques résultant de la revalorisation des tarifs médicaux et à des résultats encore insuffisants dans le domaine des négociations concernant la facturation des interceptions téléphoniques et les frais postaux.

Elle a jugé nécessaire d'engager une réflexion sur la déjuridictionnalisation et la dépénalisation de certaines affaires. En matière

pénale, le plaider coupable permet par exemple d'éviter de s'engager dans une procédure lourde engendrant de longs délais.

S'agissant des cas de psychiatrie en milieu pénitentiaire, elle a rappelé que depuis la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues relèvent du ministère de la santé. Elle a indiqué qu'au moins 20 % des détenus souffrent de troubles psychiatriques et que 2.300 d'entre eux sont affectés dans des structures spécialisées. Tout en regrettant le manque de personnel sanitaire dans les établissements pénitentiaires, elle a souligné que la loi n° 2002-1138 du 9 décembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) a prévu la mise en place d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Dans cette perspective, elle a annoncé que la première de ces unités sera livrée en 2010 à Lyon et que 5 autres le seront en 2011 à Paris, Toulouse, Bordeaux, Rennes et Nancy. Le coût de ces unités s'élève à 12,5 millions d'euros pour 40 places, hors frais de sécurisation.

Mme Michèle Alliot-Marie a reconnu que le rapport Léger envisageant la suppression du juge d'instruction ne comporte aucune évaluation de l'impact budgétaire de cette mesure. Elle a indiqué que plusieurs groupes pluridisciplinaires travaillent actuellement sur cette suppression éventuelle et qu'un projet de loi sera présenté au Parlement d'ici à la fin du mois de janvier 2010. Elle a précisé que, dans cette hypothèse, le juge d'instruction serait remplacé par un juge de l'enquête et des libertés disposant de pouvoirs étendus en matière de garde à vue, de classement des enquêtes et d'écoutes téléphoniques notamment. Elle a ajouté que cette réforme ne déboucherait probablement sur aucune suppression d'emploi et nécessiterait peut être même quelques créations, l'objectif poursuivi étant une meilleure répartition des compétences au sein de l'institution judiciaire. Elle s'est engagée à faire procéder à une étude d'impact budgétaire dans le cadre de cette réforme le moment venu.

S'agissant de la date d'inauguration de la maison d'arrêt du Mans, elle a affirmé que son choix dépend du Premier ministre.

M. Éric Doligé a souhaité savoir si les créations de places annoncées dans les établissements pénitentiaires s'inscrivent dans le cadre du programme « 13.200 places » et si cet effort sera suffisant dans le contexte de surpopulation carcérale. Il a considéré que beaucoup de partenariats public-privé (PPP) sont conduits par le ministère de la justice et a demandé un échancier permettant de suivre ces différentes programmations. Il s'est interrogé sur le coût d'un bracelet électronique et sur le taux d'exécution des peines de moins de deux ans.

Il a considéré qu'un recentrage des personnels en juridiction sur leur cœur de métier est nécessaire et que les magistrats doivent accepter de ne pas

gérer eux-mêmes l'institution judiciaire. Il a enfin souhaité connaître ce que recouvre la notion de logistique au sein de la mission « Justice ».

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur le degré d'indépendance des magistrats du Parquet et sur la suppression du juge d'instruction.

M. Jean-Pierre Fourcade a rappelé que le rôle des greffiers au Québec se limite à l'établissement des actes et au suivi des procédures et ne s'étend pas à la gestion des juridictions. Il a souhaité savoir si une réflexion est menée dans ce domaine en France. Il s'est étonné que, dans le cadre du plan de relance, les crédits consacrés à l'administration pénitentiaire soient d'un faible montant.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur les dispositions prévues en 2009 pour faire face à la recrudescence des suicides en prison. Rappelant que les transfèremens de détenus mobilisent des effectifs importants de gendarmes et de policiers, il a souhaité connaître le chiffre exact des emplois ainsi occupés.

Mme Michèle Alliot-Marie a affirmé qu'au terme de la programmation « 13.200 places », à la fin de l'année 2012, il y aura 63.000 places ouvertes dans les établissements pénitentiaires. A cet égard, elle a rappelé que la France compte actuellement 61.000 détenus et que seules les personnes condamnées à de longues peines en maison centrale bénéficient aujourd'hui de cellules individuelles. Elle a ajouté que le Président de la République s'est engagé, au-delà de cette programmation, sur la création de 5.000 places supplémentaires, ce qui permettra de se rapprocher du principe de l'encellulement individuel.

Elle s'est engagée à transmettre à la commission des finances du Sénat un échéancier des PPP conduits par le ministère de la justice.

Elle a précisé que le coût du bracelet électronique réside essentiellement dans son système de surveillance de type GPS. En matière d'exécution des peines, elle a rappelé que le juge peut décider d'une peine alternative à l'emprisonnement, grâce notamment à ce bracelet, dans le cas des courtes peines. Elle a regretté que la question de la non exécution des peines concerne aussi bien les courtes peines que les longues peines. Elle a estimé que dans ce domaine, l'objectif doit être un taux d'exécution des peines de 100 % dans un délai de trois à cinq ans.

Mme Michèle Alliot-Marie a observé une prise de conscience de la part des magistrats de la nécessité de mieux mettre en correspondance, dans les juridictions, les compétences en gestion et les postes occupés. Elle a insisté sur la nécessité de pouvoir notamment s'appuyer sur, d'une part, des personnels administratifs et, d'autre part, des personnels spécialement formés à l'informatique.

Elle a précisé que la notion de logistique au sein de l'institution judiciaire renvoie à des missions telles que le nettoyage des locaux, l'alimentation des détenus ou l'accueil des familles par exemple. Elle a

rappelé que la construction des nouveaux établissements pénitentiaires s'appuie sur des PPP et que ce type de montage financier peut également s'étendre à la construction de nouveaux tribunaux.

Elle a insisté sur l'autonomie des magistrats du Parquet, même s'ils peuvent recevoir des instructions écrites et motivées.

Concernant les missions confiées aux greffiers en juridiction, elle a souligné que celles-ci doivent être enrichies et ne pas renvoyer à des tâches informatiques pour lesquelles ces personnels ne sont pas formés.

Elle a précisé que le plan de relance concerne des crédits dits « d'avenir » et que la construction de nouvelles prisons ne peut pas rentrer dans cette définition. Elle a toutefois ajouté que les 5.000 places supplémentaires annoncées par le Président de la République sont d'ores et déjà budgétées.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur le travail en prison.

Mme Michèle Alliot-Marie a considéré que les possibilités de travailler en prison sont insuffisantes et doivent être étendues. Elle a cité par exemple le cas de centres d'appel ou d'activités de nettoyage des bois et des rivières.

Elle a reconnu que le taux de suicide dans les prisons françaises est élevé, mais pas supérieur à la moyenne européenne. Les suicides en prison s'expliquent notamment par des problèmes d'alcoolémie ou de toxicomanie, ainsi que par une insuffisante préparation à la sortie. Dans cette mesure, elle a estimé indispensable d'accorder toute l'attention nécessaire aux aménagements de peine, à l'activité en prison et au respect de la dignité humaine.

S'agissant des transfèrements de détenus, elle a rappelé les progrès de la visioconférence dans les établissements pénitentiaires et les juridictions. Elle a indiqué que ces progrès seront à l'origine d'une réduction attendue de 5 % du nombre de transfèrements. Elle a affirmé travailler en collaboration avec le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur cette question, notamment en vue de la réduction des gardes de dépôts et de juridictions.

M. Jean Arthuis, président, a suggéré la mise en œuvre d'un système de facturation à terme entre les deux ministères s'agissant des charges de transfèrements.

Mme Michèle Alliot-Marie a jugé cette piste de réflexion intéressante.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 18 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, sur la mission « Justice ».

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que la mission « Justice » est dotée, dans le projet de loi de finances pour 2010, de 6,859 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une augmentation de 3,4 %. Il a souligné que, dans un contexte budgétaire globalement tendu, cette progression des crédits illustre l'importance attachée à la justice et la priorité accordée à ses moyens, et cela depuis plusieurs années.

Il a rappelé que, depuis 2009, cette mission est composée de six programmes. Le programme « Justice judiciaire » compte 2,838 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une légère hausse de 0,6 %. Son plafond d'emplois progresse de 358 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) et se fixe à 29 653 ETPT, cet accroissement profitant largement aux effectifs de magistrats (+ 386 ETPT).

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, s'est félicité de ces moyens humains supplémentaires qui visent à mieux répondre au besoin de justice exprimé par l'ensemble des concitoyens. Toutefois, cet effort n'a de sens que s'il s'accompagne d'un effort encore plus important en faveur des greffiers, afin de ramener le ratio entre le nombre de fonctionnaires et celui de magistrats (actuellement égal à 2,46) à un niveau plus satisfaisant.

Il a ajouté que, en 2010, l'un des principaux enjeux du programme « Justice judiciaire » renvoie à la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, le coût de cette réforme étant estimé à 427 millions d'euros sur cinq ans. A cet égard, il a apprécié la stabilité de cette estimation entre l'examen du projet de loi de finances pour 2009 et aujourd'hui. Il a souligné que, l'année prochaine, 104,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 53,5 millions d'euros en crédits de paiement viendraient financer cette réforme. A ces crédits s'ajoute une mobilisation du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat » à hauteur de 15 millions d'euros en crédits de paiement. Ces montants s'entendent néanmoins hors transfert du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, dont l'implantation définitive sera située sur le site des Batignolles dans le 17^{ème} arrondissement de Paris et dont le coût estimé oscille entre 800 millions et 1 milliard d'euros.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a observé que le budget du programme « Justice judiciaire » anticipe sur le projet de loi portant fusion des professions d'avocat et d'avoué près les cours d'appel. En réponse à la suppression de l'obligation de recourir à un avoué à compter du 1^{er} janvier 2011, 190 ETPT seront créés à mi-année 2010, permettant le recrutement de 380 personnes dans les greffes des juridictions. Ainsi, ce sont 19 assistants,

139 greffiers et 222 adjoints administratifs qui seront recrutés, principalement parmi les salariés des offices d'avoués.

Enfin, il a souligné une recrudescence inquiétante du montant des frais de justice. Au rythme actuel de consommation, l'autorisation initiale de crédits pourrait être dépassée de 31 millions d'euros à la fin de l'année. Or, pour 2010, l'enveloppe allouée à ces frais s'élève à 395 millions d'euros, soit un niveau inférieur à celui, déjà probablement insuffisant, de 2009. **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est donc interrogé sur la sincérité du budget prévu pour le programme « Justice judiciaire » et a proposé un amendement visant à mieux garantir ce principe en 2010.

Il a indiqué que le programme « Administration pénitentiaire » comporte 2,699 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une progression importante de 9,7 %. Ses effectifs enregistrent, en 2010, un nouvel accroissement de 840 ETPT, cette augmentation permettant notamment de répondre à l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires.

A cet égard, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, s'est inquiété de la surpopulation carcérale dans les onze établissements ou quartiers d'établissements dont la densité reste supérieure à 200 % dans lesquels se trouvent actuellement 2 060 détenus. Il a relevé que, à l'issue du programme dit « 13 200 » de construction et de rénovation d'établissements pénitentiaires, le nombre de places de détention s'élèvera à 64 000, cette augmentation devant être mise en perspective avec le scénario moyen d'évolution de la population pénale évaluée à 75 000 personnes écrouées en 2012.

Il a indiqué qu'un nouveau plan de création de 11 000 places est d'ores et déjà projeté et que, par ailleurs, 5 000 nouvelles places ont été annoncées par le Président de la République.

Il a constaté que, outre la construction et la rénovation d'établissements pénitentiaires, l'accent mis sur le développement des aménagements de peines et des alternatives à l'incarcération explique également l'amélioration du taux d'occupation des établissements, citant notamment le financement de 7 000 bracelets électroniques prévu dans le budget pour 2010.

Il s'est étonné que, bien que ce bracelet se révèle très efficace dans la lutte contre la récidive des délinquants sexuels, une trentaine de placements sous surveillance électronique mobile (PSEM) seulement soient actuellement ordonnés.

En outre, il a souligné la pénurie de psychiatres intervenant en milieu carcéral, pénurie d'autant plus préjudiciable qu'environ 20 % à 25 % des détenus souffrent de troubles psychiatriques.

Concernant le programme « Protection judiciaire de la jeunesse », **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il s'appuie sur une enveloppe de 776,8 millions d'euros en crédits de paiement, en légère baisse de 0,9 %. Il a rappelé que, depuis 2009, ce programme est marqué par un recentrage sur la prise en charge des mineurs délinquants, qui représente 71 % de ses crédits

de paiement. Les effectifs de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) s'élèvent à 8 618 ETPT, en baisse de 333 ETPT par rapport à 2009.

Au titre de la performance de ce programme, il a relevé une amélioration sensible des taux d'occupation des établissements. Ce taux passe, par exemple, pour les centres éducatifs fermés, de 73 % en 2008 à 74 % en 2009, avec une cible de 80 % en 2011.

Il a rappelé le coût de 637 euros d'une journée en centre éducatif fermé. Ce coût, bien que relativement élevé, doit toutefois être remis en perspective avec la montée en charge progressive de ce dispositif et des charges fixes qui pourront être « lissées » dans les années à venir.

Il a souligné que, au total, l'action de la PJJ débouche sur un résultat encourageant : 64 % des jeunes pris en charge au pénal n'ont ni récidivé, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui a suivi la clôture de la mesure.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a indiqué que les moyens du programme « Accès au droit et à la justice » diminuent de 7,2 % en crédits de paiement, en passant de 317,9 millions à 295 millions d'euros. Il a noté que l'aide juridictionnelle (AJ), notamment, voit passer sa dotation de 297,8 millions d'euros en 2009 à 275 millions d'euros. Cette baisse de 7,6 % doit toutefois être relativisée, dans la mesure où elle se fonde sur un rétablissement de crédits à hauteur de 24 millions d'euros au titre du recouvrement de l'AJ.

Il a déploré que ce taux de recouvrement reste faible, avec un objectif de 11 % en cible pour 2010 et que, par ailleurs, le nombre d'admissions à l'aide continue de progresser : 935 000 bénéficiaires en prévision pour 2010.

Il a estimé que, dans un tel contexte, la réforme de l'aide juridictionnelle ne peut plus guère être différée.

Il a indiqué que le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » comporte 244,1 millions d'euros de crédits de paiement, en progression de 3 % par rapport à 2009. Ce programme peut être considéré comme le programme de soutien à l'action du ministère de la justice et des libertés. Il présente comme principal enjeu la poursuite des efforts en faveur du développement des applications informatiques de la justice : le budget de cette action est doté de 86,2 millions d'euros en crédits de paiement.

Dans cette perspective, il s'est félicité de l'aboutissement, prévu pour 2010, du déploiement de l'application Cassiopée, qui procède à la dématérialisation de la chaîne pénale.

En revanche, il a déploré que les indicateurs de retard et de coût pour les opérations immobilières conduites par le ministère n'enregistrent aucune amélioration significative alors que des progrès sont nécessaires.

Enfin, il a rappelé que le programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) » est un programme résiduel, à vocation transitoire, ne permettant que la gestion des dépenses déconcentrées d'action sociale et de fonctionnement des magistrats de liaison à l'étranger.

En conclusion, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a proposé l'adoption des crédits de la mission « Justice », modifiés par un amendement.

En effet, il a rappelé que l'enveloppe allouée au titre des frais de justice pour l'exercice 2009 s'élève à 409 millions d'euros mais que 364,6 millions d'euros ont déjà été consommés au 25 octobre 2009. A ce rythme de consommation, le montant total des frais de justice à supporter en 2009 pourrait dépasser l'autorisation initiale de 31 millions d'euros. L'année 2009 s'est d'ailleurs d'ores et déjà caractérisée par des difficultés de paiement, par exemple dans les cours d'appel de Versailles et d'Angers.

Il a souligné que, pour 2010, l'enveloppe allouée au titre des frais de justice s'élève à 395 millions d'euros et que, paradoxalement, alors que l'année en cours enregistre une reprise de la dynamique à la hausse de ces frais, cette enveloppe est inférieure à celle prévue pour 2009. Il a estimé que le phénomène de déstockage des mémoires observé en 2009 ne devrait pas s'interrompre brutalement en 2010, mais, au contraire, se poursuivre. De même, l'augmentation du nombre de procédures pénales et la diversification des possibilités offertes par les nouvelles technologies, au service de la recherche de la preuve, représentent des tendances de fond qui feront très vraisemblablement sentir leurs effets au-delà du seul exercice 2009.

Au total, il a douté de la sincérité du budget proposé pour le programme « Justice judiciaire » et a donc proposé un amendement qui vise à abonder de 30 millions d'euros, en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, l'action n° 2 « Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales » de ce programme.

Il a ajouté que, en contrepartie, cet amendement minore de 7,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement :

- l'action n° 1 « Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice » du programme « Administration pénitentiaire » ;

- l'action n° 1 « Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants » du programme « Protection judiciaire de la jeunesse » ;

- l'action n° 1 « Aide juridictionnelle » du programme « Accès au droit et à la justice ». Sur cette action, la minoration de crédits pourra être compensée par un meilleur taux de recouvrement de l'aide juridictionnelle, celui-ci n'étant prévu pour 2010 qu'à hauteur de 11 % ;

- l'action n° 9 « Action informatique ministérielle » du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice ».

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur le bilan de la réforme de la carte judiciaire, ainsi que sur la suppression du juge d'instruction.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a considéré que la réforme de la carte judiciaire avait été réussie et que le coût de cette opération est maîtrisé. Il a ajouté que la prochaine étape consistera en une optimisation des moyens mis

à disposition des juridictions. Il a souligné que cette réforme est désormais bien acceptée par les magistrats, en dépit de résistances initiales.

Concernant la suppression du juge d'instruction, il s'est interrogé sur la coordination de cette mesure avec la récente création des pôles de l'instruction.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les juridictions continuent de souffrir de graves problèmes informatiques pénalisant leurs performances.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a reconnu que tous les points de blocage en la matière n'ont pas encore été surmontés.

M. Jean-Pierre Fourcade a affirmé que le financement des frais de justice pose effectivement problème pour l'exercice 2010 et nécessitera une enveloppe supérieure à 400 millions d'euros. Toutefois, il a considéré qu'une partie de cette dynamique à la hausse s'explique par un recours parfois excessif aux experts.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a rappelé que cette dynamique trouve également son origine dans une tendance de fond liée à l'augmentation du nombre de recherches relatives à l'ADN. Il a observé qu'elles permettent non seulement d'éviter les erreurs judiciaires, mais aussi d'accélérer certaines procédures. Alors que l'année 2009 se soldera probablement par un dépassement de l'autorisation initiale de crédit de l'ordre de 30 millions d'euros, il convient de rétablir le principe de sincérité budgétaire s'agissant du programme « Justice judiciaire » en 2010.

Il a précisé que la recrudescence du montant des frais de justice en 2009 mérite, certes, toute l'attention nécessaire, mais ne s'apparente néanmoins pas, à ce stade, à une dérive incontrôlée telle qu'on a pu la connaître par le passé.

M. Jean Arthuis, président, a cependant déploré un problème persistant concernant les missions confiées aux experts, parfois accomplies avec trop peu de diligence.

A l'issue de ces débats, **la commission a décidé, à l'unanimité, de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Justice » inscrits dans le projet de loi de finances pour 2010, modifiés par l'amendement du rapporteur spécial.**

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2009, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.