



N° 276

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2007

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2008** (n° 189),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 25

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. RENÉ COUANAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I.– LES MOYENS DE LA MISSION <i>JUSTICE</i> POUR 2008	9
A.– LA DOTATION DE LA MISSION <i>JUSTICE</i> PROGRESSE DE 4,5 %	9
B.– UNE LÉGÈRE PROGRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS	10
1.– Une gestion peu transparente qui doit être clarifiée et améliorée	10
2.– La progression du plafond d'emplois en 2008	12
3.– Les mesures catégorielles	12
C.– DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION DE 5 %	13
D.– LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE L'IMPACT ET DU COÛT DES RÉFORMES	14
II.– LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : DES OBJECTIFS PRESQUE ATTEINTS	15
A.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	15
1.– Les crédits hors investissement	15
2.– L'exécution de la programmation des investissements.....	16
B.– UN EFFORT SIGNIFICATIF POUR LES CRÉATIONS D'EMPLOIS	18
C.– LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS CONDUITES PAR OBJECTIFS : DES PROGRÈS RÉELS À POURSUIVRE	20
1.– Pour une amélioration durable des délais de décision.....	20
2.– Le renforcement de l'efficacité de la justice pénale	21
III.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006	23
A.– LE DÉGEL INACHEVÉ DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE.....	24
B.– UNE SOUS-CONSOMMATION GÉNÉRALE DES EMPLOIS.....	24
C.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES : UN OUTIL À AMÉLIORER.....	26
D.– LE PROGRAMME <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i>	28
1.– Prévision des emplois : les difficultés du passage en mode LOLF	28
2.– Des actions sous-dotées	28
E.– LE PROGRAMME <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i>	28

F.– LE PROGRAMME <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i>	29
IV.– LA JUSTICE JUDICIAIRE	31
A.– LES MOYENS DU PROGRAMME	32
B.– LE PLAFOND D'EMPLOIS	34
1.– Le recrutement de magistrats se poursuit	34
2.– Les juges de proximité en format réduit	35
3.– Les moyens en personnel de greffe, administratifs et techniques demeurent très insuffisants malgré les recrutements réalisés depuis 2002	36
4.– La réforme de la gestion des ressources humaines	37
C.– LA SÛRETÉ DES JURIDICTIONS : UNE PRIORITÉ MINISTÉRIELLE	37
D.– L'INVESTISSEMENT POUR 2008	38
E.– POUR RÉUSSIR LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : PRIVILÉGIER L'INFORMATION ET LA CONSULTATION	39
F.– LES FRAIS DE JUSTICE : LES BONS RÉSULTATS DU PLAN D'ACTION	40
G.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF : DES DIFFICULTÉS DEMEURENT	42
H.– UNE PERFORMANCE INÉGALEMENT MESURÉE ET DES SUPPRESSIONS D'INDICATEURS TROP RAPIDES	44
I.– LA MISE EN PLACE DES BUREAUX D'EXÉCUTION DES PEINES EST PRESQUE ACHÉVÉE ...	46
V.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	47
A.– LES PRIORITÉS DU BUDGET 2008	48
B.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS ET DES PERSONNELS	49
1.– L'évolution des crédits disponibles pour chacune des actions	49
2.– Les emplois du programme en progression	50
3.– Préserver les crédits de fonctionnement des annulations pour permettre d'améliorer progressivement la condition des détenus	51
4.– Les progrès du recours au placement sous surveillance électronique mobile	52
C.– LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE POUR LA CONSTRUCTION ET LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	53
1.– La construction et la rénovation des établissements : des résultats remarquables, des programmes à poursuivre	53
2.– L'encellulement individuel	57
3.– Une nouvelle programmation s'impose et doit être préparée dès aujourd'hui	58
4.– Le retard regrettable pris dans la création des Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)	60
D.– LE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION EN PRISON : UN DÉFI ET UNE OBLIGATION	61
E.– L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES PRISONS	62

F.– LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION : UN MAILLON ESSENTIEL DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE	63
VI.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	65
A.– LES PRIORITÉS DU PROJET DE BUDGET POUR 2008	66
B.– LE BILAN DE LA CRÉATION ET DU FONCTIONNEMENT DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS	66
C.– CERTAINS ASPECTS DE LA GESTION À RÉFORMER	68
1.– La gestion du personnel à améliorer	68
2.– La sous-dotation du secteur associatif : apurer le report de charges	69
3.– Vers une poursuite de la déconcentration ?	70
D.– L'ADAPTATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER SE POURSUIT	70
VII.– L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	73
A.– LES MOYENS DU PROGRAMME	73
1.– Le recouvrement des créances de l'État en matière d'aide juridictionnelle	74
2.– Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	75
3.– L'aide aux victimes	75
B.– LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS AU DROIT EST LIMITÉ PAR LE MANQUE DE PERSONNEL	76
VIII.– CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS	77
A.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA CHANCELLERIE	77
1.– La suppression de 53 emplois et la progression indemnitaire compensatrice	77
2.– La modernisation du ministère	78
3.– Les crédits du programme obérés par les loyers des différentes implantations du ministère	79
4.– Le suivi insuffisant de la performance du programme	80
B.– LES MOYENS DES INSTITUTIONS RATTACHÉS	80
1.– La Commission nationale Informatique et libertés	80
2.– Le Haut conseil au commissariat aux comptes	82
EXAMEN EN COMMISSION	83
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL ...	87
ANNEXE 2 : L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU REGARD DES CHARGES NOUVELLES, UN EXEMPLE	89

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

Il est cependant regrettable que le premier envoi de réponses ait été très tardif, alors que les premières réponses parviennent généralement aux rapporteurs dès le début septembre. Le blocage des réponses dans les niveaux supérieurs de l'administration du ministère conduit à une accumulation tardive des réponses, et ne favorise pas la préparation de l'examen des crédits du ministère dans de bonnes conditions par le Rapporteur spécial.

Celui-ci souligne l'effort accompli par les rapporteurs de l'Assemblée nationale pour harmoniser leurs questions, afin d'en faciliter le traitement par les services. Il insiste sur l'utilité d'une arrivée régulière des réponses commençant dès que possible, sachant que les bilans d'activité et les « états des lieux » sont préparés par les services durant l'été.

OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

1.– Les crédits pour la Justice augmentent sensiblement en 2008. Cette progression confirme la priorité donnée ces dernières années à ce domaine de l'action de l'État. Elle devra impérativement être poursuivie dans les prochaines années, notamment pour :

– le renforcement des effectifs de personnels des greffes, administratifs et techniques au-delà des ratios actuels, tant sont criants les besoins dans ce domaine,

– la clarification et la dynamisation des missions et des moyens des Services pénitentiaires d'insertion et de probation,

– l'engagement plus résolu d'une politique de formation professionnelle, d'insertion et d'accompagnement des personnes détenues,

– la préparation, dès maintenant, d'un nouveau programme immobilier pénitentiaire pour résorber, enfin, dans la suite des grands programmes en cours, les situations inadmissibles de certains établissements, dont certaines maisons d'arrêt.

2.– Votre Rapporteur spécial a pu constater, au cours des auditions qu'il a effectuées dans le cadre de la préparation du présent rapport, un manque relatif de transparence sur la manière dont l'administration procède pour allouer les ressources entre les juridictions, et particulièrement en ce qui concerne les ressources humaines. Alors que pour la protection judiciaire de la jeunesse, est mise en place une carte des emplois permettant de déterminer le plafond d'emplois de chacune des régions en fonction de critères objectifs, l'allocation des ressources humaines est restée assez opaque pour les services judiciaires.

3.– L'affectation des fonctionnaires aux postes vacants est également trop lente, atteignant souvent six mois pour les fonctionnaires de greffe. Votre Rapporteur spécial souhaite que les procédures soient améliorées et accélérées pour pourvoir les postes plus rapidement et éviter la désorganisation des tribunaux privés de greffier.

Votre Rapporteur spécial demande le rétablissement pour 2008, dans le programme *Conduite et pilotage*, de l'objectif 2 *Assurer une réduction maximale du délai moyen d'affectation sur les postes de l'administration centrale ouverts au recrutement dans les programmes* et de l'indicateur 2.1 *Délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement* qui l'accompagnait.

De même, pour l'objectif 3 *Assurer une gestion efficiente des personnels*, il demande le rétablissement de l'indicateur 3.1 *Dépense moyenne, pour le bureau du personnel, de la gestion d'un agent de l'administration centrale*.

4.— Le rapport annuel de performances pour 2006 ne comportait pas de bilan d'exécution de la LOPJ. Il serait souhaitable que le prochain rapport intègre le bilan d'exécution de cette loi à fin 2007.

5.— Votre Rapporteur spécial souhaiterait que soit enfin élaborée et justifiée économiquement la politique immobilière du ministère pour ce qui concerne ses implantations centrales, dont sont annoncés le schéma et les directives depuis plusieurs années. Les services centraux du ministère sont éparpillés entre neuf implantations louées à Paris, dont la grande majorité est louée à un coût de marché très élevé. Une analyse doit être entreprise afin de prévoir à moyen terme un hébergement des services plus « soutenable » à long terme pour les finances publiques.

6.— La gestion en mode de la LOLF s'inspirant de la gestion privée, votre Rapporteur spécial suggère au ministère des Finances de reporter la date de fin de gestion pour les BOP au 10 janvier au lieu du 10 décembre, à l'instar des pratiques de la gestion des entreprises. En effet, cet arrêt des comptes anticipé ne permet pas aux gestionnaires de régler les factures afférentes au mois de décembre, règlement qui ne peut être anticipé à cause de la règle du paiement sur service fait. Ils perdent donc un mois de crédits de paiement et en sont conduits à commencer l'année N avec des crédits déjà amputés des paiements du mois de décembre de l'année N-1.

I.- LES MOYENS DE LA MISSION JUSTICE POUR 2008

Les crédits demandés pour la mission Justice sont en progression de 4,5 % en 2008, après 5 % en 2007. Votre Rapporteur spécial souligne la priorité donnée cette année encore à la Justice, permettant la consolidation des efforts accomplis depuis l'adoption de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) en 2002.

Le Gouvernement a aujourd'hui entrepris les réformes dont l'organisation de la Justice avait depuis longtemps besoin. La réforme de la carte judiciaire, dont la configuration date de 1958, est au premier plan de ces réformes. Il s'agit d'une démarche difficile, géographiquement et politiquement sensible, qui ne peut se justifier que par l'amélioration du service de la justice et l'intérêt du justiciable, par une répartition plus équilibrée des moyens, en fonction des besoins, sur notre territoire.

Cette réforme de la carte judiciaire s'accompagnera, comme l'a annoncé la Garde des Sceaux le 27 juin 2007, « *d'un ambitieux programme de modernisation, de nouveautés technologiques, et permettra surtout que l'instruction des affaires difficiles soit effectuée par plusieurs juges d'instruction, conformément aux conclusions formulées à la suite de l'affaire d'Outreau.* »

A.- LA DOTATION DE LA MISSION JUSTICE PROGRESSE DE 4,5 %

La dotation de la mission s'élève à 6,519 milliards d'euros en crédits de paiement et à 7,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement, soit une progression de 3,14 % de ces dernières.

La répartition des crédits entre les différents programmes s'effectuera de la façon suivante.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2008

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2007	PLF 2008	2007/2008 (en %)	LFI 2007	PLF 2008	2007/2008 (en %)
Justice judiciaire	2 713	2 692	0,77	2 597	2 730	5,12
Administration pénitentiaire	2 864	3 101	8,27	2 241	2 383	6,34
Protection judiciaire de la jeunesse	818	870	6,36	796	809	1,63
Accès au droit et à la justice	373	368	-1,34	342	335	-2,05
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés (1)	294	274	-6,80	254	262	3,15
Total	7062	7305	3,44	6230	6519	4,64

(1) Pour le programme Conduite et pilotage, les montants indiqués prennent sont à périmètre constant, c'est-à-dire qu'ils n'incluent pas les crédits consacrés en 2007 à l'Ordre de la Légion d'honneur et à l'Ordre de la Libération, à présent rattachés au programme 129 de la mission Direction de l'action du Gouvernement.

La progression de 4,5 % est une évolution à périmètre constant. En effet, le périmètre de la mission sera modifié en 2008 par l'inscription des crédits de l'Ordre de la Libération et de l'Ordre de la Légion d'Honneur dans la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ; ces crédits d'élèvent à 24 millions d'euros. En sens inverse, 4 millions d'euros sont ajoutés pour le versement au Ministère des finances de ce montant dans le cadre de l'extension de la mise en œuvre des loyers budgétaires payés par les administrations occupant des bâtiments appartenant à l'État.

La part du budget de la Justice au sein du budget de l'État progressera à nouveau en 2008 pour atteindre 2,40 % ; on soulignera qu'elle était de 2,34 % en 2007 et seulement de 1,69 % en 2002, première année de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice. Le rattrapage des moyens en faveur de la Justice, domaine longtemps sacrifié, se poursuit donc.

B.- UNE LÉGÈRE PROGRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS

L'établissement du plafond d'emplois pour 2008 fait l'objet cette année de calculs particulièrement peu transparents, à la suite desquels apparaît une progression de 71 ETPT.

1.- Une gestion peu transparente qui doit être clarifiée et améliorée

En 2006, plus de 1 000 ETPT inscrits dans le plafond d'autorisation d'emplois ministériel n'étaient pas financés. Cette part d'ETPT non financés aurait été compensée, selon l'administration, par l'amendement à la loi de finances initiale pour 2006 au titre du « plan banlieues », qui a permis de consacrer 29,5 millions d'euros supplémentaires au budget de la mission *Justice*, dont 22,9 millions d'euros au titre des dépenses de personnel. Ces crédits nouveaux ont permis le financement de 640 emplois dans les bureaux d'exécution des peines des tribunaux de grande instance et dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

En 2007, la lettre plafond a permis à la Justice de recruter, en plus des 548 ETPT augmentant le plafond d'emploi ministériel, 1 000 agents supplémentaires. Au total, 1 548 nouveaux emplois ont donc été financés en loi de finances initiale pour 2007 : 555 emplois au titre du programme *Justice judiciaire*, dont 160 magistrats, 698 emplois au titre du programme *Administration pénitentiaire*, 290 emplois pour le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* et 5 emplois pour la CNIL sur le programme *Conduite et pilotage*.

C'est ainsi que fin 2007, l'écart entre les plafonds d'emplois et les emplois rémunérés devrait être quasi nul. Cependant, de nouvelles mesures non financées ont dû être prises en charge en cours d'année, dont l'évolution du point fonction publique au 1^{er} février 2007. Ce financement en gestion de mesures non prévues creuse la différence entre les plafonds d'emplois et les emplois financés.

Le ministère, à la demande du ministère des Finances, a donc procédé à une « correction technique » du plafond d'emplois afin de résorber ce décalage en réduisant le nombre de postes inscrits au budget mais non financés : la meilleure façon de procéder semble alors de réduire simplement le nombre des ETPT vacants. Le présent programme de performance soustrait ainsi du plafond d'emplois 1 700 ETPT, dont l'administration précise « qu'ils sont vacants depuis plusieurs années ».

Votre Rapporteur spécial désapprouve cette gestion budgétaire des emplois. Il estime non recevable l'argument de la vacance depuis plusieurs années, peu vérifiable, et souligne que de nombreux postes restent vacants car les candidats manquent pour les occuper (ce qui est le cas dans de nombreuses juridictions, à la PJJ ou à l'administration pénitentiaire), ou que les recrutements sont insuffisants, ou encore que l'affectation d'un fonctionnaire sur le poste intervient trop lentement.

La nomination des magistrats du siège exige environ six mois, ce qui peut éventuellement s'expliquer par le respect des procédures assurant l'impartialité et l'indépendance des nominations au poste. Cependant, l'affectation de greffiers et de fonctionnaires de catégorie C peut, elle aussi, exiger six mois s'il s'avère que la Commission administrative paritaire se réunit six mois après le départ en retraite du fonctionnaire ou sa mutation. **Le délai est excessif et désorganise une chambre voire une juridiction, et pourrait être amélioré par la réunion plus fréquente de la commission, par exemple.** Nous sommes aujourd'hui dans une situation où les chambres des juridictions peuvent être privées de greffier pendant plusieurs mois, empêchant donc la mise à disposition des jugements des parties pendant cette durée.

Votre Rapporteur spécial souligne que l'administration avait prévu un indicateur de performance très utile, portant sur le délai de nomination des fonctionnaires à leur poste. L'amélioration de la performance à cet égard ne pourra être constatée puisque l'indicateur a purement et simplement été supprimé à la demande du ministère des Finances, sans aucune information du Parlement ni de la Cour des comptes. La disparition de cet indicateur facilitera sans doute de futures « corrections techniques » rétives au contrôle.

Votre Rapporteur spécial demande le rétablissement de cet indicateur pour 2008, et souhaite qu'une véritable gestion des emplois soit mise en œuvre, approuvant pleinement l'initiative récente de la Garde des Sceaux en faveur d'une véritable gestion des ressources humaines. Les indicateurs correspondant à cette gestion devraient d'ailleurs être étoffés et précisés.

2.– La progression du plafond d'emplois en 2008

Le plafond d'autorisation d'emplois ministériel progresse de 71 ETPT entre 2007 et 2008 (soit 0,1 %).

En même temps que le plafond d'emplois subit une « correction technique », il est augmenté de 1 028 ETPT nouveaux et de 750 ETPT au titre des extensions en année pleine des ETPT créés en 2007. Enfin, 7 ETPT sont transférés de la mission Justice au ministère des Finances et au ministère de la Culture et de la communication.

Le bilan de la « correction technique » et de la création d'ETPT figure dans le tableau suivant :

Plafond d'autorisation d'emplois 2007	72 023
Correction technique	- 1 700
Extension année pleine de 2007 sur 2008	750
Créations d'ETPT	1 028
Transfert d'ETPT	-7
Plafond d'autorisation d'emplois 2008	72 094

Le plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'État, prévu pour chaque programme pour 2008, figure dans le tableau suivant.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT POUR 2008

(en équivalents temps plein)

Catégories	Programme 107 <i>Administration pénitentiaire</i>	Programme 166 <i>Justice judiciaire</i>	Programme 182 <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	Programme 213 <i>Conduite et pilotage</i>	Total
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	7 918	10	212	8 157
Personnels d'encadrement	1 340	2 206	2 435	640	6 621
B– Métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3 724	8 046	4 135	69	15 974
B– Administratifs et techniques	985	160	382	227	1 754
Personnels de surveillance C	23 156				23 156
C– Administratifs et techniques	2 917	11 019	2 065	431	16 432
Total	32 139	29 349	9 027	1 579	72 094
Dont créations 2008	772	101	147	8	1 028

3.– Les mesures catégorielles

Les mesures catégorielles de la mission s'élèvent à 6 millions d'euros. Cette enveloppe sera répartie comme suit :

MESURES CATÉGORIELLES EN 2008

<i>(en millions d'euros)</i>		
Programme	Montant 2007	Montant 2008
Services judiciaires	1,5	1,5
Administration pénitentiaire	3,3	3,5
Protection judiciaire de la jeunesse	0,2	0,8
Conduite et pilotage de la politique de la justice	0,09	0,2
Total	5,2	6

Cette enveloppe de crédits permettra de financer des compléments indemnitaires en faveur des personnels de la protection judiciaire de la jeunesse et des personnels de l'administration centrale, et de financer dans les services judiciaires une mesure indemnitaire pour accompagner la réforme de la carte judiciaire.

À l'administration pénitentiaire, 2,6 millions d'euros permettront de poursuivre la réforme statutaire des personnels de surveillance et 0,9 millions d'euros seront consacrés aux reclassements en 2008 et à l'extension en année pleine de la réforme des directeurs.

C.- DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT EN PROGRESSION DE 5 %

Les crédits de fonctionnement courant de l'ensemble de la mission *Justice* s'élèvent en 2008 à 1,96 milliards d'euros, contre 1,87 milliard d'euros en 2007, soit une progression de 83 millions d'euros, après une progression de 100 millions d'euros en 2007. Cela représente une croissance annuelle de près de 5 % de ces crédits.

MISSION JUSTICE : FONCTIONNEMENT COURANT (TITRE 3 EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT)

(en millions d'euros)

Programmes	LFI 2007	PLF 2008
101 - Accès au droit et à la justice	3,40	0,06
107 - Administration pénitentiaire	545,71	657,48
166 - Justice judiciaire	751,50	749,85
182 - Protection judiciaire de la jeunesse	404,32	398,78
213 - Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	172,09	154,32
TOTAL	1 877,02	1 960,49

D.- LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE L'IMPACT ET DU COÛT DES RÉFORMES

De nombreuses réformes sont intervenues dans le domaine de la Justice au cours des dernières années. Si ces réformes ont répondu à des attentes profondes des citoyens comme du monde judiciaire, une attention insuffisante a été portée à l'aspect humain de la mise en œuvre de ces réformes.

Votre Rapporteur spécial donnera l'exemple de la Justice judiciaire, qui a connu plusieurs réformes d'envergure au cours des dernières années.

On soulignera par exemple que la réforme de la procédure pénale faisant suite à l'affaire d'Outreau a un coût de mise en œuvre qui a été évalué par l'administration à 70 emplois nouveaux de magistrats, 102 emplois de personnel de greffe et environ 30 millions d'euros par an pour financer notamment des surfaces supplémentaires et des investissements en matériel.

Votre Rapporteur spécial a interrogé les chefs de cour et les gestionnaires de la Cour d'appel de Rennes sur **l'impact des réformes sur le travail des juridictions du ressort et les charges nouvelles** qui en résultaient pour le personnel. Il a souhaité dresser la liste de ces réformes afin d'en examiner les répercussions ; le tableau, présenté en annexe au présent rapport, en fait état et montre que **l'accompagnement par l'affectation de personnel de greffe et personnel administratif a été très insuffisant**.

L'accumulation de tâches nouvelles qui résulte des nouvelles législations ou réglementation, sans attention suffisante portée aux conditions de travail, finit par susciter le rejet et l'amertume chez les fonctionnaires, déjà exaspérés par les lenteurs de la gestion du personnel soulignée ci-dessus.

Enfin, il convient de rappeler que la mise en œuvre de la LOLF n'a été accompagnée d'aucun moyen supplémentaire.

II.— LA LOI D'ORIENTATION ET DE PROGRAMMATION POUR LA JUSTICE : DES OBJECTIFS PRESQUE ATTEINTS

L'année 2007 est la cinquième et dernière année de mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) du 9 septembre 2002. La prévision à fin 2007 permet de constater que les objectifs de la loi auront été respectés au 4/5^{èmes}, ce qui constitue un résultat très positif.

L'objectif a été globalement respecté, au 31 décembre 2006, pour les dépenses ordinaires, les autorisations d'engagement et les créations d'emplois. En particulier, les prévisions de construction des établissements pénitentiaires auront été respectées, avec la livraison prévue en 2007 et 2008 de quinze nouveaux établissements, dont quatre pour mineurs. Cependant, les dépenses d'équipement en crédits de paiement connaissent un retard, et un déséquilibre s'est créé, au sein du programme *Justice judiciaire*, entre créations d'emplois de magistrats et créations d'autres emplois de fonctionnaires. C'est sur ce dernier point que votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention du Gouvernement, afin que l'effort soit poursuivi en 2008 et au-delà, car le manque actuel de personnel de greffe et autres personnels administratifs porte souvent atteinte au bon fonctionnement des juridictions et risque d'annihiler les efforts réels accomplis au cours des cinq dernières années, les rendant peu perceptibles pour l'ensemble des acteurs du monde judiciaire.

Votre Rapporteur spécial regrette que le rapport de performances pour 2006 n'ait pas analysé l'état de mise en œuvre de la loi de programmation. Il demande que le prochain rapport pour 2007 présente le bilan d'exécution de cette loi.

A.— L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

1.— Les crédits hors investissement

Programmés par la LOPJ, les crédits hors investissement correspondent aux anciennes dépenses ordinaires et incluent les crédits de personnels, hors mesures générales appliquées à la Fonction publique.

En fin de programmation, le taux d'exécution peut être estimé à 72,69 % pour les services dépendant de la Chancellerie et à 86,03 % pour le Conseil d'État et les juridictions administratives. On rappellera que les juridictions administratives étaient incluses dans la mission *Justice* avant que la maquette budgétaire ne soit modifiée à l'encontre de la position du Parlement. Les données relatives à la mise en œuvre de la LOPJ dans ces juridictions seront donc mentionnées, afin de permettre la comparaison entre les deux aspects de la mission de Justice de l'État.

2.– L'exécution de la programmation des investissements

Elle s'avère très éloignée de la prévision. Le ministère de la Justice a, en effet, rencontré des difficultés particulières en matière de crédits d'investissement, qui l'ont conduit à annuler certaines des autorisations d'engagement affectées à l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), les conventions signées ayant porté sur des montants trop importants au regard des crédits de paiement susceptibles d'être alloués au cours des prochaines années.

Le taux d'exécution prévisible des crédits de paiement effectivement délégués aux ordonnateurs à la fin de l'année 2007 devrait être de 55,1 % pour la Chancellerie, soit 55,1 % d'une prévision de 845 millions d'euros de crédits de paiement. La LOPJ avait prévu un montant d'autorisations de programme deux fois supérieur à celui des crédits de paiement, aussi est-il normal que les crédits de paiement ne puissent les couvrir en totalité (1 690 millions d'euros). Les projets devront être réalisés au-delà de la période de programmation. Le taux d'exécution devrait être de 82,27 % pour le Conseil d'État et les juridictions administratives.

Le tableau suivant présente la synthèse en cumul des crédits exécutés au titre de la LOPJ, les données prenant donc en compte les annulations de crédits intervenues. De même, le taux d'exécution est calculé compte tenu des annulations de crédits.

SUIVI DE LA LOPJ EN CRÉDIT HORS INVESTISSEMENT CHANCELLERIE SEULE (SYNTHÈSE EN CUMUL)

(en millions d'euros)

	Montant total LOPJ 2003–2007	Total compte tenu des annulations de crédits	Taux d'exécution compte tenu des annulations de crédits (en %)
Programme 213 : Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	359,70	134	37,26
Programme 166 : Justice judiciaire	944,70	721,45	76,37
Programme 107 : Administration pénitentiaire	800,7	614,1	76,70
Programme 182 : Protection judiciaire de la jeunesse	293,4	265,3	90,43
Programme 101 : Accès au droit et à la justice	262,5	228	86,88
TOTAL LOPJ	2 661,1	1 934,2	72,69

Le tableau suivant présente les crédits d'investissement exécutés dans le cadre de la LOPJ.

SUIVI DE LA LOPJ EN CRÉDITS D'INVESTISSEMENT
CHANCELLERIE SEULE

(en millions d'euros)

Opérations prévues par la LOPJ	Répartition des financements prévue par l'arbitrage LOPJ		Autorisations de paiement, puis autorisations d'engagement LOPJ		Crédits de paiement LOPJ		
	Autorisations de paiement	Crédits de paiement	Total ouvert 2003-2007	Total affecté 2003-2007	Total ouvert 2003-2007	Total délégués 2003-2007	Taux de réalisation des crédits de paiement* (en %)
Services judiciaires	277	138,5	277	277	138,50	138,50	100
Administration pénitentiaire	1 313	656,5	1 923	1 097,08	373,92	232,33	35,40
Protection judiciaire de la jeunesse	55	27,5	27	12,81	17,50	10,98	39,90
Sous-Total Administration centrale	45	22,5	45,15	39,75	40,16	33,26	147,8
Total	1 645	822,5	2 227	1 386,89	529,92	381,81	55,1

* Il s'agit du taux de réalisation des crédits de paiement délégués jusqu'en 2006 auxquels s'ajoutent les crédits de paiement ouverts en 2007.

La réalisation de la programmation ne représente pas l'intégralité des investissements du ministère, car des programmes de construction et de rénovation pénitentiaires étaient lancés avant 2002. La programmation antérieure a donc évolué parallèlement à la LOPJ. **Cependant, l'ensemble des programmations s'est avéré non soutenable financièrement**, à cause de la concentration dans le temps des affectations d'autorisations de programme, puis des autorisations d'engagement, **qui ont accru les besoins de crédits de paiement pour 2006 et 2007** en particulier.

Les opérations d'investissement sont donc depuis 2006 contraintes par la disponibilité des crédits de paiement ; plusieurs opérations ont été interrompues, et le projet de partenariat public-privé élaboré pour la maison d'arrêt de La Santé n'a pas encore pu être financé.

B.– UN EFFORT SIGNIFICATIF POUR LES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Le taux de réalisation global des créations d'emplois était de 51,3 % sur la période 2003-2006. Il devrait atteindre 63,8 % fin 2007.

Sur les 950 magistrats supplémentaires que prévoyait la loi de programmation, 776 auront été créés sur la période 2003–2007, soit un taux d'exécution de 81,7 %.

Pour ce qui concerne les fonctionnaires des greffes, hors les agents placés, le taux d'exécution est médiocre, puisqu'il devrait être de seulement 40 %. Le nombre de postes de fonctionnaires placés, en augmentation de 60 % depuis 2002, atteignait 371 au début 2007.

Concernant les juges de proximité, dont l'objectif cible a été ramené à 1 000 en novembre 2005, leur nombre était, en juin 2007, de 580 dans 330 juridictions.

Pour les services relevant de la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse, 798 autorisations d'emploi auront été réalisées, sur l'ensemble de la période de programmation soit un taux d'exécution de 63,8 %.

Dans les juridictions administratives, 148 emplois de magistrats, sur les 210 postes initialement prévus auront été créés au titre de la LOPJ, soit un taux d'exécution de 70,5 %, et 186 postes de fonctionnaires, soit un taux de 68,9 %.

En définitive, à la fin de l'année 2007, l'exécution prévisible globale, calculée en ETPT, sera de 63,28 % pour les services dépendant de la Chancellerie, et de 69,58 % pour le Conseil d'État et les juridictions administratives.

Le retard pris dans la création d'emplois, que l'année 2007 n'a pu combler, est particulièrement dommageable en ce qui concerne les effectifs de greffiers toujours insuffisants au vu des nouveaux besoins apparus en conséquence des réformes adoptées ces dernières années, et que votre Rapporteur spécial rappelle dans le présent rapport.

TABLEAU : TAUX D'EXÉCUTION DE LA L.O.P.J. EN CRÉATIONS D'EMPLOIS

	Crédits hors investissement Chancellerie - cumul	Crédits d'investissement Chancellerie seule	Création d'emplois, puis en autorisation de recrutement Chancellerie et juridictions administratives
	Taux d'exécution	Taux de réalisation CP délégués jusqu'en 2006 + CP ouverts 2007 (en %)	Taux prévisible de réalisation de la LOPJ (en %)
Programme 213- Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	37,26		81,11
Administration générale	60,89		
créations d'emplois	135,88		
mesures catégorielles	80,23		
fonctionnement courant, vacations et AMOTMJ	48,59		
action sociale	36,64		
Informatique	15,43		
Programme 166 - Justice judiciaire	76,37	100	47,53
créations d'emplois	78,16		
mesures catégorielles	79,84		
fonctionnement courant et vacations	84,91		
juges de proximité (indemnité/fonction)	44,25		
Programme 107 - Administration pénitentiaire	76,7	35,4	80,99
créations d'emplois	112,61		
mesures catégorielles	68,56		
fonctionnement courant et vacations	40,93		
Programme 182 -Protection judiciaire de la jeunesse	90,43	39,9	63,84
créations d'emplois	73,19		
mesures catégorielles	56,75		
fonctionnement courant et vacations	118,96		
Programme 101 - Accès au droit et à la justice	86,88		63,28
service de l'accès au droit	86,98		
créations d'emplois	-2,91		
Interventions (subventions)	50,25		
aide juridique	101,72		
fonctionnement (MJD)	50,12		
Conseil d'État et juridictions administratives	86,03		
CP		82,27	
TOTAL LOPJ	72,69		

Source : Ministère de la Justice

C.— LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS CONDUITES PAR OBJECTIFS : DES PROGRÈS RÉELS À POURSUIVRE

1.— Pour une amélioration durable des délais de décision

La loi de programmation prévoyait une diminution significative de la durée moyenne de traitement des affaires. On constate que si les objectifs chiffrés ne sont pas atteints par tous les types de juridictions, la réduction des délais est cependant réelle à tous les niveaux. Les données suivantes seront peut-être revues, dans la mesure où les résultats concernant l'année 2006 ne sont pas, à ce jour, disponibles dans le domaine pénal.

En matière civile, les tribunaux de grande instance ont atteint des délais proches de l'objectif fixé par la LOPJ, qui était de six mois : la performance actuelle est de 6,6 mois en moyenne. Les cours d'appel connaissent en moyenne un délai de rendu de la décision de 13,3 mois et sont donc encore assez loin de l'objectif de 12 mois fixé par la loi ; de même les tribunaux d'instance connaissent une durée moyenne de 4,7 mois pour une valeur cible de 3 mois.

Ces résultats trouvent en partie leur explication dans le développement de la contractualisation. En effet, à partir de 2003, le ministère a signé des contrats d'objectifs avec certaines cours d'appel dont la situation était très défailante en matière de délais de justice et de « stocks » d'affaires en cours ; il est certain que l'allocation de moyens humains et matériels supplémentaires en contrepartie d'objectifs de réduction des délais et des stocks a porté ses fruits. **Toutefois, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de parvenir à un bon équilibre de ces moyens de façon plus pérenne.**

S'agissant des affaires prud'homales, les délais sont en légère augmentation, avec une durée moyenne de dix mois en 2006. Il convient cependant, dans l'appréciation des progrès enregistrés en matière civile et prud'homale, de tenir compte du changement de mode de calcul, celui-ci intégrant désormais la totalité des affaires, y compris les référés.

Pour la juridiction administrative, plusieurs valeurs cibles à atteindre ont été déterminées dans le cadre de contrats d'objectifs. Ainsi les cours administratives d'appel ont vu une amélioration de leurs délais de plus de deux mois, atteignant ainsi un an et 18 jours en moyenne, proches de l'objectif d'un an fixé par la LOPJ.

Pour les tribunaux administratifs, le délai prévisible moyen d'écoulement des stocks était en 2006 de 15,5 mois, de 12,6 mois pour les cours administratives d'appel et de 9,6 mois pour le Conseil d'État, soit une amélioration sensible pour ces deux derniers (– 3,6 %), et plus modérée pour les juridictions de première instance (– 0,7 %).

2.— Le renforcement de l'efficacité de la justice pénale

La LOPJ avait formulé des objectifs ambitieux quant à l'efficacité de la justice pénale et au développement des capacités des établissements pénitentiaires ainsi qu'à leur modernisation. Les résultats obtenus dans ces domaines sont très importants et on soulignera que certaines prévisions de la loi ont été réalisées en totalité, ce qui est extrêmement rare pour les lois de programmation.

La réponse pénale à la délinquance des mineurs intervient plus rapidement en 2006 et elle présente une progression des alternatives réussies, ce qui permet de mieux l'adapter à ce type de délinquance. Globalement, le taux de réponse pénale augmente chez les mineurs, comme chez les majeurs, atteignant en 2006 respectivement 87,2 % et 80,4 %.

Les statistiques judiciaires mettent en lumière l'aggravation des sanctions pour les mineurs en cas de réitération et de récidive.

L'exécution des décisions pénales s'améliore avec la généralisation des bureaux de l'exécution des peines (les « BEX ») : la quasi-totalité des juridictions de première instance en est aujourd'hui dotée, soit 160 sur 181 TGI. L'installation de ces bureaux dans les cours d'appel progresse : 9 sur 35 en disposent. Cependant, le fonctionnement effectif des BEX est encore inégal, dépendant des moyens qui lui sont attribués, de l'amplitude des heures d'ouverture du bureau, de l'installation ou non d'un terminal de paiement, notamment.

L'augmentation de la capacité d'accueil et de prise en charge des mineurs délinquants s'est poursuivie avec l'ouverture de cinq centres éducatifs fermés en 2006, offrant une capacité cumulée de 214 places, soit le tiers de la prévision fixée par la LOPJ. Dix nouveaux CEF auront ouvert en 2007, portant à 350 le nombre de places, sur les 600 prévues à l'origine.

Sur les sept établissements pour mineurs (EPM) prévus, six sont aujourd'hui livrés, dont quatre ouvriront avant la fin de l'année 2007. La loi de programmation, qui prévoyait la mise aux normes des quartiers pour mineurs existants, aura permis de créer, fin 2006, 324 places aux normes et d'en remettre 306 à niveau. La capacité totale d'accueil dans les quartiers pour mineurs est donc aujourd'hui de 1 176 places, dont 860 sont aux normes dans 66 établissements pénitentiaires.

Le développement des structures pénitentiaires, tant pour les établissements que pour les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) est celui qui a connu les efforts les plus considérables.

Votre Rapporteur spécial examinera plus loin de façon détaillée la progression du programme de construction des établissements pénitentiaires lancé en 2003. La sécurisation des établissements pénitentiaires était inscrite dans la loi de programmation pour un montant de 43 millions d'euros : en 2006, puis en 2007, cinq millions d'euros supplémentaires ont été attribués à cette fin.

Les effectifs des SPIP étaient, en 2006, de 2 885 ETPT, soit une augmentation de 14,6 % par rapport à l'année précédente. Cet accroissement, allié à une transformation des méthodes de travail, permet de faire face à la hausse de 16 % du nombre de personnes suivies en milieu ouvert dans 103 services pour cette même année.

Enfin, *la santé des détenus* a fait l'objet de mesures urgentes et indispensables, dans un domaine qui avait été longtemps gravement négligé. La mise en œuvre du schéma national d'hospitalisation des détenus repose dorénavant sur la création de huit unités interrégionales d'hospitalisation sécurisées (UHSI), implantées dans les centres hospitaliers universitaires et destinées à concentrer l'ensemble des hospitalisations de détenus, en dehors des situations d'urgence.

La réalisation du programme des UHSI prévoyait l'ouverture des huit unités d'ici 2009, pour une capacité totale de 181 lits. Au 1^{er} juin 2007, six UHSI étaient en fonctionnement⁽¹⁾, soit au total 76 % de l'objectif annoncé, avec 138 lits. L'objectif de 181 lits d'hospitalisation dans les UHSI devrait être atteint début 2009.

En matière de santé mentale, la loi de programmation a prévu la création d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) destinées à l'hospitalisation, avec ou sans consentement, des détenus dont l'état de santé mentale nécessite des soins.

L'ouverture des UHSA, initialement prévue à partir de 2007 et 2008 a connu des retards, ce qui est fort regrettable mais s'explique par l'obligation qu'avait l'administration pénitentiaire d'élaborer chacun des projets d'unité avec le ministère de la Santé et chacun des établissements de soin accueillant à terme l'unité. Leur ouverture s'effectuera néanmoins en deux temps, entre 2008 et 2010 et à partir de 2011. À l'issue de ces deux tranches, 705 places devraient être disponibles dans 17 UHSA. Votre Rapporteur spécial s'attachera à suivre la bonne réalisation de ces unités, qui ne doit pas connaître de retard supplémentaire.

(1) Nancy (depuis février 2004), Lille (depuis octobre 2004), Lyon (depuis février 2005), Bordeaux (depuis mai 2006), Marseille (depuis décembre 2006) et Toulouse (depuis décembre 2006).

III.– L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2006

En 2006, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 6 925,82 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et à 5 980,25 millions d'euros de crédits de paiement (CP).

Le montant total des crédits ouverts après annulations et ouvertures de crédits a représenté 7 860,57 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 955,31 millions d'euros en crédits de paiement.

Les dépenses exécutées se sont élevées à 6 342,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 5 925,93 millions d'euros en crédits de paiement. Le taux de consommation des AE s'est situé à 91,7 %, ratio satisfaisant si l'on prend en compte un retard plus important de consommation par la direction de l'administration pénitentiaire. Les crédits de paiement ont été consommés à 99,1 %.

Ainsi, les crédits de paiement, dont la gestion a été peu renouvelée dans le cadre de la LOLF – sans parler de la nomenclature comptable – ont été tenus dans une enveloppe très conforme à la prévision votée par le Parlement. En revanche, la programmation très nouvelle dans le cadre des autorisations d'engagement n'a pas permis d'éviter de forts écarts en exécution.

Le tableau suivant présente les données générales de la mission *Justice*. Il illustre le taux d'exécution plus faible des autorisations d'engagement. Cependant, si l'on considère les autorisations d'engagement hors titre 2, on constate que les AE non engagées se sont élevées à 1 482 millions d'euros, les AE reportées à 1 373 millions d'euros et les AE annulées à 109 millions d'euros.

DONNÉES GÉNÉRALES D'EXÉCUTION DE LA MISSION *JUSTICE*

(en millions d'euros)

PROGRAMMES	Crédits votés en loi de finances initiale		Crédits consommés		Taux d'exécution par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale (en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Justice judiciaire	2 701,00	2 505,77	2 516,45	2 500,18	93,2	99,8
Administration pénitentiaire	2 819,01	2 130,70	2 450,39	2 108,23	86,9	98,9
Protection judiciaire de la jeunesse	739,79	735,79	738,53	740,91	99,8	100,7
Accès au droit et à la justice	344,16	344,16	337,71	337,58	98,1	98,1
Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	321,83	263,81	309,23	239,02	96,1	90,6
Total	6 925,82	5 980,25	6 352,31	5 925,93	91,7	99,1

La consommation de crédit de paiement par le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* s'est élevée à 100,7 %, du fait de dépenses de fonctionnement supérieures aux prévisions.

A.- LE DÉGEL INACHEVÉ DES CRÉDITS MIS EN RÉSERVE

La mise en réserve de crédits opérée en 2006 en application de l'article 51 de la LOLF s'est traduite de la manière suivante :

GELS DE CRÉDITS EN 2006

(en XXXX)

Programmes	Titre 2	Autres titres	
	AE = CP	AE	CP
101 – Accès au droit	27 720	14 132 190	14 132 190
107 – Administration pénitentiaire	1 356 899	68 972 360	34 556 860
166 – Justice judiciaire	1 687 384	15 605 019	5 843 019
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	372 714	16 414 623	16 214 623
213 - Conduite et pilotage	100 072	10 213 643	7 312 579
Total	3 544 789	125 337 835	78 059 271

Une forte proportion de ces crédits a été dégelée en cours de gestion. En fin d'année, la loi de finances rectificative pour 2006 a procédé à l'annulation des crédits non dégelés, à hauteur de 4,56 millions d'euros sur le titre 2 et de 35 millions d'euros sur les autres titres en crédits de paiement.

Les réserves constituées sur les autres titres ont été dégelées en totalité au cours de l'année pour les programmes 101, 166 et 182. Ces dégels ont permis d'abonder l'aide juridictionnelle, les crédits de fonctionnement et d'investissement des services judiciaires, le secteur associatif habilité ; un dégel partiel de la réserve de précaution du programme 107 a permis d'améliorer la situation des marchés de gestion déléguée des établissements pénitentiaires.

B.- UNE SOUS-CONSOMMATION GÉNÉRALE DES EMPLOIS

Tous les programmes ont connu en 2006 une sous-consommation des emplois prévus en loi de finances initiale.

Les emplois autorisés se sont élevés à 71 475 ; les équivalents temps plein qui ont effectivement concouru à la mise en œuvre de la mission à 67 895 selon le rapport annuel de performances, 68 663 selon la source *Données direction*. Ce sont donc 3 580 ETPT, soit 5 % du personnel, qui n'auraient pas été consommés.

CONSOMMATION DES ETPT

(en ETPT)

Programmes	ETPT LFI 2006	ETPT Exécution 2006
Programme 166	29 475	28 278
1036 - magistrats	7 600	
1037 - personnel encadrement	1 992	
1038 - personnel de greffe	8 562	
1039 - B administratif et technique	56	
1041 - C administratif et technique	11 265	
Programme 101	660	588
1036 - magistrats	8	6
1037 - personnel encadrement	46	53
1038 - personnel de greffe	208	196
1039 - B administratif et technique	1	6
1041 - C administratif et technique	397	327
Programme 107	31 020	30 065
1036 - magistrats	17	14
1037 - pers. Encadrement	1 301	1 107
1038 - pers. Greffe	3 665	3 511
1039 - B administratif et technique.	940	831
1040 - Personnel de surveillance C	22 269	22 255
1041 - C administratif et technique	2 828	2 347
Programme 182	8 730	8 228
1036 - magistrats	12	9
1037 - personnel encadrement	2 321	2 279
1038 - personnel de greffe	3 601	3 577
1039 - B administratif et technique	367	365
1041 - C administratif et technique	2 429	1 998
Programme 213	1 590	1 504
1036 - magistrats	194	190
1037 - personnel encadrement	575	566
1038 - personnel de greffe	57	69
1039 - B administratif et technique	224	206
1041 - C administratif et technique	540	473
Total	71 475	68 663

Source : Ministère de la Justice

Phénomène courant, l'administration a fait preuve d'une prudence peut-être excessive en matière de gestion de personnel, ce qui a abouti à ce nombre élevé de vacances d'emplois en fin d'année, fort regrettable dans certains domaines étant donné la charge de travail des personnels. Le défaut d'utilisation de 5 % des emplois budgétaires est le symptôme d'une difficulté de pilotage fin de la charge de personnel. Le ministère ne devrait pas manquer de se doter des instruments de ce pilotage, d'autant plus nécessaire compte tenu du grand nombre de gestionnaires.

La sous-consommation a en particulier été importante à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse.

L'administration centrale a recouru à la fongibilité à plusieurs reprises, comme le développement suivant par programme le décrira. Globalement, la fongibilité a porté sur environ 20 millions d'euros pour l'ensemble de la mission, plus précisément 20,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 19,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Deux programmes n'ont pas eu recours à cette possibilité : les programmes *Accès au droit* et *Justice judiciaire*.

Le suivi de la masse salariale reste difficile pour les gestionnaires.

L'administration fait état de difficultés de pilotage de la masse salariale. Ces difficultés sont d'abord endogènes : les flux, notamment ceux de sorties, sont sujets à des fluctuations conjoncturelles difficilement prévisibles tout particulièrement en matière de retraites de la fonction publique. En effet, une prévision supérieure à six mois n'est pas envisageable puisque c'est le délai minimum accordé au fonctionnaire pour manifester son intention de partir en retraite. Cette difficulté est, d'ailleurs, aggravée par des départs imprévisibles et parfois massifs d'agents qui anticipent une évolution de la législation les concernant (notamment chez les surveillants pénitentiaires)

Les difficultés sont également exogènes : le pilotage de la masse salariale nécessite de disposer d'instruments de mesures validés et partagés. Or, la mise en œuvre de la loi organique ne s'accompagne que progressivement de la mise en place de tels outils.

En particulier, les données issues de l'outil India de décompte des emplois du ministère des Finances ne sont pas encore totalement partagées avec les données des programmes de la mission *Justice*. En effet, les règles de gestion de cet outil, qui sont basées sur des moyennes de rémunération pour les agents non titulaires, sont éloignées des méthodes de décompte utilisées par les directions, qui prennent en compte le temps de présence de ces agents, ce qui peut conduire à des écarts sensibles dans les résultats affichés.

C.– LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCES : UN OUTIL À AMÉLIORER

Il est regrettable que certains aspects de l'exécution des crédits de la mission ne fassent pas l'objet d'une présentation globale dans le rapport annuel de performances, en présentant par exemple, avant de procéder à la ventilation par programme, le total des crédits consommés et annulés, la gestion de la réserve de précaution en cours d'année, l'intervention ou non de mesures de fongibilité et leur vision globale, notamment en pourcentage des crédits, ou encore le total des ETPT non consommés.

Afin d'améliorer la présentation ultérieure des rapports de performance, votre Rapporteur spécial émet les préconisations suivantes.

Préconisation n° 1 : Étoffer, dans le RAP, la récapitulation des crédits et des emplois de la mission. Actuellement limitée à trois tableaux, cette partie devrait préciser la vision globale sur l'exécution de la mission.

Préconisation n° 2 : Régulation : il serait souhaitable que les mouvements de dégel éventuel de la mise en réserve de crédits soient indiqués, ainsi que la destination des crédits dégelés. Également, le rapport ne permet guère de percevoir les conséquences des mesures d'annulation de crédits sur les actions en cours ou à entreprendre.

Préconisation n° 3 : Il serait souhaitable que le commentaire, lorsqu'il existe, des mouvements de crédits en gestion, accompagne les tableaux de mouvements de crédits au lieu de figurer beaucoup plus loin dans les développements.

Préconisation n° 4 : La justification des crédits par action pourrait faire figurer un total de la prévision, de même qu'il présente un total de la réalisation. L'écart entre prévision et consommation pourrait être calculé et donné en pourcentage, pour conférer une meilleure lisibilité à ces chiffres et faire apparaître les difficultés éventuelles.

Préconisation n° 5 : La présentation de chaque programme très proche de celle du projet annuel de performance paraît peu utile ; il serait préférable de privilégier une synthèse – véritable « lettre du directeur d'administration centrale au Parlement » – rappelant les objectifs de court et moyen termes assignés à l'action de l'administration, et de leur atteinte ou non, en fonction des obstacles rencontrés. Cette synthèse éclairerait les commentaires techniques apportés dans la description de la partie performance.

Préconisation n° 6 : Les mesures de fongibilité ne font l'objet d'aucune explication, sauf exception, ce qui est regrettable. Il serait intéressant de disposer d'informations plus amples sur la part de crédits concernée par la fongibilité pour la mission et pour chacun de ses programmes ainsi que sur l'utilisation qui en a été faite au sein de chaque programme. Ces précisions, à défaut, devront être demandées dans le cadre de la procédure budgétaire.

Préconisation n° 7 : Les indicateurs sont encore perfectibles, et certains indicateurs du programme *Protection judiciaire de la jeunesse* peuvent être appliqués au secteur habilité : ainsi les indicateurs 1-2 *délai de prise en charge* et 1-4 *taux de pluridisciplinarité des services et établissements* pourraient être étendus au secteur habilité afin d'avoir une appréciation globale de la performance.

D.— LE PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE*

1.— Prévision des emplois : les difficultés du passage en mode LOLF

Le plafond d'emplois consommé a été de 28 171 agents équivalents temps plein travaillé, soit 7 559 magistrats et 20 612 fonctionnaires. Étaient inscrits au projet annuel de performances 29 475 ETPT ; la consommation fait donc apparaître un solde de 1 304 ETPT. Selon la direction des services judiciaires, ces ETPT étaient, pour certains, identifiés dès le projet de loi de finances comme étant non financés, soit des ETPT qui n'ont pu être consommés du fait de coûts moyens supérieurs aux coûts prévisionnels.

En fait, la gestion des emplois pose différents problèmes. Tout d'abord, le passage en mode LOLF a abouti à un écart entre ETPT autorisés et rémunérations réelles, et donc à un quota d'emplois non financés. Ainsi par exemple, le nombre de magistrats de catégorie A a été sous-évalué, à la Cour de cassation notamment, et le coût moyen des ETPT a été sous évalué pour certaines actions.

L'écart de prévision est plus ou moins important selon les actions, en fonction de la difficulté de déterminer l'action retenue pour les personnels dont le temps se partage entre activités judiciaires et administratives. Les outils disponibles ne permettent pas de répartir plus précisément les éléments de la dépense.

Il n'y a pas eu de recours à la fongibilité, étant donné le manque de crédits de titre 2.

2.— Des actions sous-dotées

Quelques actions ont été sous-dotées : ainsi l'action *Conseil supérieur de la magistrature* et l'action *Soutien*. Pour cette dernière action, la dotation allouée de 54,95 millions d'euros a été dépassée, puisque les crédits consommés se sont élevés à 67,97 millions d'euros. En réalité, il s'agit non pas tant du dépassement de la dépense des frais de justice que du regroupement d'indemnités diverses et de dépenses disparates dont l'évaluation a été difficile en première année de nouvelle nomenclature budgétaire.

E.— LE PROGRAMME *ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE*

La consommation des emplois fait apparaître un solde de 1 243 ETPT non utilisés selon le logiciel India ODE, 955 ETPT seulement selon la direction de l'administration pénitentiaire.

Plusieurs raisons expliqueraient ce différentiel, selon l'administration : le décalage dans le temps de l'entrée en formation des lauréats de concours de l'administration pénitentiaire, le nombre insuffisant de lauréats aux concours à cause d'une faible attractivité de la profession, enfin, la déperdition de candidats

au cours de la formation à l'ENAP. En outre, le plafond d'emplois autorisés pour 2006 mentionnait que 339 ETPT étaient non financés, aussi n'ont-ils pas été ouverts au recrutement. À toutes ces raisons on ajoutera la prudence de l'administration se limitant dans ses recrutements afin de s'assurer de ne pas dépasser le plafond d'emplois en prévision initiale.

Un mouvement de fongibilité asymétrique a été validé en fin d'année, à hauteur de 9,5 millions d'euros, au bénéfice des crédits de fonctionnement des services déconcentrés. Il a été possible d'apurer des reports de charges concernant la santé des détenus et la gestion mixte des établissements, ce qui a évité d'alourdir la gestion 2007 et de générer de nouveaux impayés.

La justification au premier euro montre des écarts entre prévision et exécution ; ces écarts apparaissent les plus importants en ce qui concerne les dépenses d'investissement où les crédits d'amortissements ont pu être sous-évalués ou surévalués. Cette prévision étant nouvelle, elle devrait s'affiner en 2007.

F. – LE PROGRAMME *PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE*

La PJJ a vu son activité progresser en 2006 de 2 % de façon générale, et de 6 % au pénal. Elle fait face à cette augmentation en se recentrant, depuis 2005, sur les publics les plus en difficulté. Au plan budgétaire, la gestion a été marquée à la fois par la volonté d'orienter les transferts de crédits, le dégel de la réserve de précaution, l'emploi des reports de crédits et l'exercice de la fongibilité asymétrique pour combler partiellement l'insuffisance récurrente de la budgétisation dans le secteur associatif.

Le plafond d'emplois consommé a été de 8 228 agents équivalents temps plein travaillé. Étaient inscrits au projet annuel de performances 8 730 ETPT ; la consommation fait donc apparaître un solde de 502 ETPT.

Cette sous-consommation résulte de deux facteurs. Tout d'abord, 334 emplois n'ont pas été répartis dans le cadre des BOP, faute de masse salariale correspondante ; par ailleurs 143 ETPT financés dans le cadre des BOP et 25 ETPT gérés par l'administration centrale n'ont pas été consommés.

En outre, la direction fait face à des difficultés quant au recrutement de titulaires et quant à la gestion des corps trop nombreux, qui rendent complexe le recrutement par concours et la formation.

Le taux de consommation des crédits de personnel s'est élevé globalement à 99,81 %. La fongibilité asymétrique a porté sur 5,8 millions d'euros, dont 5,39 décidée au niveau national. Sa majeure partie a été destinée au secteur associatif habilité, sous-doté de façon récurrente en loi de finances initiale.

IV.- LA JUSTICE JUDICIAIRE

Avec une dotation de 2 730 millions d'euros en crédits de paiement, le programme *Justice judiciaire* est en progression de 5,1 % par rapport à 2007, année qui avait déjà connu une progression de près de 3 %. Cette progression profite aux dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement. Par contre le montant des autorisations d'engagement est stable.

L'organisation de la justice judiciaire fera l'objet d'une révision de ses moyens au regard des besoins locaux dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Elle pourrait être également profondément modifiée avec l'application, au 1^{er} mars 2008, de la loi du 5 mars 2007 renforçant l'équilibre de la procédure pénale prévoyant la création de pôles de l'instruction compétents pour les affaires criminelles et, en cas de co-saisine, pour les affaires délictuelles.

Notre Rapporteur spécial a eu le sentiment, au cours des auditions qu'il a effectuées dans le cadre de la préparation du présent rapport, **d'un manque relatif de transparence sur la manière dont l'administration procède pour allouer les ressources entre les juridictions, et particulièrement en ce qui concerne les ressources humaines.** Malgré l'existence d'outils statistiques de mesure de l'activité des juridictions, il semble que l'affectation des personnels ne repose pas sur ces données incontournables que sont le nombre d'affaires soumises aux juridictions et le nombre d'affaires traitées par fonctionnaire. Pourtant, ces chiffres constituent à présent des indicateurs de performance et doivent faire l'objet d'un relevé et d'un traitement précis et scrupuleux.

Il faut souhaiter que la réforme de la carte judiciaire, qui se fonde notamment sur l'activité des juridictions, permette de parvenir à terme à une allocation juste et transparente des moyens. **Dans l'attente, il conviendrait de rendre publique la dotation en fonctionnaires des juridictions** afin d'éviter que ne s'installent des inégalités mal ressenties entre les juridictions, certaines s'estimant sous dotées par rapport à d'autres alors que le chiffre de l'activité aurait appelé des moyens renforcés.

L'installation des pôles devrait permettre, dès 2008, une répartition plus actualisée et adaptée des moyens humains et aussi des moyens matériels comme la visioconférence et l'enregistrement audiovisuel des auditions. Les secrétariats communs de l'instruction seront étendus et des matériels spécifiquement dédiés à la reprographie des dossiers pour les avocats seront mis en place, afin de mettre à disposition dans les meilleurs délais la copie intégrale des pièces de procédure.

Les priorités du programme pour 2008, telles qu'elles ont été définies par la direction des services judiciaires, sont les suivantes :

– le renforcement des moyens en personnel des juridictions : 187 créations de postes de magistrats, 187 créations de postes de greffiers, 26 créations de postes de secrétaires administratifs, soit un total de 400 créations de postes ;

– le développement des nouvelles technologies parmi lesquelles la numérisation pénale, la dématérialisation des échanges avec les cabinets d'avocats en matière civile, la visioconférence dans les TGI ;

– la sécurité des personnes et des usagers des tribunaux grâce à l'extension des équipements de surveillance et des portiques : un doublement des crédits est prévu, ceux-ci passant de 20 à 39 millions d'euros ;

– l'ouverture de crédits supplémentaires pour les frais de justice, après un effort considérable d'économie : il s'agit ici d'assurer une meilleure rémunération des différents professionnels qui apportent leur concours à la justice : 15 millions d'euros y seront consacrés. L'affaire d'Outreau avait notamment attiré l'attention sur la faible rémunération des experts et la nécessité de consacrer davantage de moyens à la qualité des expertises et à la rémunération des différentes professions qui apportent leur concours au fonctionnement de la Justice. La Commission des finances avait d'ailleurs évoqué cette question à plusieurs reprises.

A.– LES MOYENS DU PROGRAMME

Les crédits du programme figurent dans le tableau suivant.

**JUSTICE JUDICIAIRE :
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2008**

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Traitement et jugement des contentieux civils	857,12	857,12
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	921,05	921,05
Cassation	61,13	61,13
Conseil Supérieur de la Magistrature	6,48	6,48
Enregistrement des décisions judiciaires	13,10	13,10
Soutien	714,94	752,94
Formation	90,75	90,75
Support à l'accès au droit et à la justice	27,58	27,58
Total	2 692,15	2 730,15

L'action *Traitement et jugement des contentieux civils* connaît, pour 2008, une augmentation par rapport à 2007 de l'ordre de 16 %. Il s'agit, d'une part, de la revalorisation du titre 2 pour la rémunération des magistrats et fonctionnaires contribuant à cette action, d'assurer celle des magistrats arrivants et, d'autre part, de réévaluer les besoins de cette action, sous-estimés en 2007 par rapport au pénal, notamment en ce qui concerne les dépenses de personnel.

L'action *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* voit ses crédits diminués de 4 % en autorisations d'engagement et de 1,5 % en crédits de paiement. Pour 2007, une budgétisation différenciée des frais de justice en autorisations d'engagement et en crédits de paiement avait été prévue. Un ajustement à la baisse des crédits de titre II intervient, car ils avaient été légèrement surestimés en loi de finances initiale pour 2007.

L'action *Cassation* connaît une augmentation supérieure à 7 %. Les crédits de titre 3 sont en augmentation par rapport à 2007 pour faire face à diverses charges de loyers, maintenance, informatique, notamment.

L'action *Conseil Supérieur de la Magistrature* voit ses crédits ajustés à la hausse car les crédits de titre 2 sont augmentés en 2008 de la rémunération des personnels du CSM qui, jusque-là, étaient rémunérés sur l'action soutien. En outre, les crédits de titre 3 sont également augmentés car le coût des frais de déplacement consécutif à l'arrivée des nouveaux membres du CSM en 2007 avait été sous-évalué.

L'action *Enregistrement des décisions judiciaires* connaît une diminution de ses crédits liés à une légère surévaluation des dépenses de frais de justice, au regard de la consommation du premier semestre 2007.

L'action *Soutien* connaît une diminution de ses crédits de personnel, du fait de la prise en charge de la rémunération des personnels du CSM sur l'action CSM, et d'une surévaluation des crédits inscrits sur cette action au regard de la consommation au premier semestre 2007. Les crédits du titre 3 de cette action augmentent de 20 millions d'euros pour financer le plan de sûreté des juridictions en 2008 et pour prendre en compte l'augmentation des indemnités de détention provisoire et de la franchise postale.

Les crédits du titre V, (hors ceux consacrés aux opérations conduites en partenariat public privé) diminuent de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement du fait de la difficulté pour le programme de financer les opérations d'investissement engagées les années précédentes. Les autorisations d'engagement obtenues permettront de poursuivre le plan de sûreté des juridictions et d'engager les opérations de sûreté et de sécurité indispensables. Pour ces mêmes raisons, les crédits de paiement du titre V augmentent par rapport à 2007 et sont d'un montant plus élevé que les autorisations d'engagement.

Au total, les autorisations d'engagement de cette action sont en diminution de 17 % et les crédits de paiement sont en augmentation de 1,5 %.

L'action *Formation* est en hausse de 6 % pour financer l'augmentation des recrutements de greffiers en 2008.

L'action *Support à l'accès au droit* est stable par rapport à 2007.

B.– LE PLAFOND D'EMPLOIS

Le programme *Justice judiciaire* comprend **29 349 ETPT**, contre 30 301 en 2007, soit 952 ETPT de moins. Il s'agit de 7 918 ETPT de magistrats, 2 206 fonctionnaires de catégorie A, 8 206 ETPT de catégorie B dont 98 % sont des greffiers, et 11 019 de catégorie C. les crédits correspondants s'élèvent à 1,86 milliard d'euros.

Si les entrées de personnels s'élèvent à 1 365, le solde entre les entrées et les sorties s'établit à **400 emplois nouveaux créés correspondant à 101 ETPT** : ils se composent de 187 créations de magistrats, 187 créations de greffiers, 26 créations de secrétaires administratifs (complétés par la transformation de catégories C en secrétaires administratifs).

Le régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire, tel qu'il existe depuis 2005, comprend une indemnité forfaitaire de fonction et une prime modulable calculée en pourcentage du traitement brut. Le coût des ces mesures, pour l'année 2008, est évalué à 179,4 millions d'euros.

Le régime indemnitaire des greffiers en chef et des greffiers se compose, quant à lui, d'une indemnité forfaitaire de fonctions calculée en pourcentage d'un indice moyen de référence. Le coût est évalué, en 2008, à 58,5 millions d'euros.

Les agents de catégorie C reçoivent une indemnité spéciale : le coût pour 2008 en est estimé à 52 millions d'euros.

Aucune mesure indemnitaire nouvelle n'est prévue. La seule mesure envisagée en 2008 est liée à la réforme de la carte judiciaire : il s'agit d'une provision de 1,5 million d'euros pour les mesures sociales destinées à l'accompagner.

1.– Le recrutement de magistrats se poursuit

Le ministère de la Justice poursuit la progression des postes offerts, qui s'élevait à 145 de 1995 à 1997, a été porté à 185 en 1998 et 1999, puis à 250 pour chacune des sessions de 2001 à 2005, pour atteindre 210 en 2006 : les postes ouverts en 2007 et 2008 seront en nombre importants même si moins élevé que ces années « hautes » : 160 postes en 2007 **et 187 en 2008**.

Outre l'accès à l'École nationale de la magistrature par concours, un recrutement sur titres est ouvert, sur avis conforme de la commission d'avancement. On soulignera que le nombre d'intégrations directes en qualité d'auditeurs de justice, longtemps inférieur ou proche de la dizaine, s'est élevé à plus de 40 par an au cours des dernières années.

Il a été prévu de pourvoir au remplacement des 191 départs en retraite prévisibles pour l'année 2010. Par ailleurs, le solde des sorties d'auditeurs par rapport aux départs en retraite sera positif en 2008 et 2009, respectivement de 70

et de 101 magistrats. La féminisation du corps de magistrat reste une constante du recrutement, puisque la répartition des candidats admis en 2006 est de 152 femmes pour seulement 34 hommes.

La modulation partielle du régime indemnitaire des magistrats, ou prime modulable, a fait l'objet de l'arrêté du 7 février 2007 : le taux moyen de cette prime a été fixé à 9 % et le taux maximal d'attribution individuelle à 15 %. Le taux de la prime modulable versée aux chefs des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel ainsi qu'à l'inspecteur général des services judiciaires et au directeur de l'École nationale des greffes, est fixé à 9 %.

2.- Les juges de proximité en format réduit

À la suite d'un rapport d'étape de novembre 2005, le nombre de juges de proximité compatible avec la situation actuelle des juridictions a été révisé à 1 000, au lieu de 3 300 initialement. L'objectif est désormais de faire coïncider le recrutement avec les besoins des juridictions et leur capacité à pouvoir accueillir fonctionnellement les juges de proximité, ce qui est déterminé en fonction de l'effectif de greffe nécessaire et des moyens d'installation matériels.

À la suite d'un recrutement opéré sur plusieurs années, 578 juges de proximité sont actuellement installés dans leur fonction.

En 2007, 240 candidats seront présentés au CSM ce qui conduit, sous réserve des avis du CSM, à une augmentation de plus de 40 % de l'effectif. Il devrait être envisagé pour 2008 un recrutement dans les mêmes proportions, ce qui conduirait à un effectif total de 700 juges en année pleine 2008.

La juridiction d'instance supporte à moyens constants la mise en place de la juridiction de proximité. À cet égard, le manque de personnels greffiers fait sentir ses effets par l'impossibilité de dédoubler les audiences des juges de proximité, de raccourcir les délais de jugement et d'assurer une présence aussi régulière que possible des juges en dehors des audiences souvent trop espacées.

Le ratio greffier/juge de proximité doit être amélioré ; l'administration envisage d'affecter un poste de greffier dès qu'une juridiction moyenne ou grande accueille un juge de proximité, sachant que l'effectif moyen de cette juridiction sera à terme de 10 juges de proximité.

Le montant de la vacation s'élève à 72,33 euros bruts, le plafond annuel des vacations étant fixé à 200 par juge de proximité. La dépense prévisible pour l'année 2007 est estimée à 8,36 millions d'euros ; la charge financière serait de 10,12 millions d'euros en 2008 avec 700 juges de proximité en poste.

3.– Les moyens en personnel de greffe, administratifs et techniques demeurent très insuffisants malgré les recrutements réalisés depuis 2002

Pour 2008, il a été souligné que la création de greffiers et de magistrats était à parité, ce qui ne suffira pas à rattraper le manque de greffiers et de personnel de catégorie C.

Le tableau suivant présente les effectifs budgétaires de fonctionnaires et de magistrats ainsi que les ratios magistrats/fonctionnaires depuis 1993. 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.

**EFFECTIFS BUDGÉTAIRES DES MAGISTRATS ET DES FONCTIONNAIRES
(EFFECTIFS AU 1^{ER} JUILLET)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Magistrats	5 928	5 974	6 029	6 087	6 117	6 187	6 327	6 539	6 846	7 144	7 294	7 434	7 525	7 891	7 931
Fonctionnaires	16 916	16 903	16 926	17 392	17 460	17 686	17 819	17 966	18 172	18 665	19 125	19 757	19 841	20 057	20 107
Ratio	2,85	2,83	2,81	2,86	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,62	2,62	2,66	2,63	2,54	2,53

* fonctionnaires : hors ENM, ENG administration école et Administration. Centrale.

Il fait apparaître la progression globale du nombre de fonctionnaires. De façon plus détaillée, les effectifs des greffiers en chef et des greffiers ont progressé pour les cadres A de 1 507 en 1993 à 1 805 en 2007 (+ 19,77 %) et pour les cadres B de 4 850 en 1993 à 8 390 en 2007 (+ 72,98 %).

Parallèlement, les effectifs de catégorie C après avoir diminué de 1994 à 1996 et progressé de 1997 à 2001, sont de nouveau en diminution depuis 2002. Leur nombre est de 10 997 en 2007 contre 11 547 en 1993 (– 5 %). **Le manque de ces personnels, et en particulier la catégorie C technique, est ressenti dans de nombreuses juridictions**, comme votre Rapporteur spécial a pu le constater au cours de ses déplacements. Le recours à l'externalisation pour beaucoup de tâches quotidiennes telles que entretien et petites réparations, imprimerie, conciergerie et gardiennage suscite souvent des réserves sur l'efficacité du service et le coût de ces marchés qui se sont multipliés là où un emploi de catégorie C technique pouvait faire face aux différentes tâches. **Une étude devrait être faite sur la comparaison des coûts afin qu'un coût de personnel ne soit pas remplacé par des coûts de fonctionnement plus élevés sur le long terme.**

Le tableau montre aussi clairement la détérioration du ratio magistrats/fonctionnaires ; l'évolution des créations de postes de greffiers n'a pas suivi celle des magistrats ce qui se traduit par les difficultés à présent connues de tous dans le fonctionnement des juridictions.

Votre Rapporteur spécial considère que **le décompte des personnels de greffe ne devrait pas intégrer les élèves de l'École nationale des greffes, car ce décompte commun crée une confusion** entre emplois et ETPT d'élèves non disponibles pour les juridictions. Cela supposerait de reconnaître l'autonomie de l'École des greffes, sur le modèle de l'ENM.

Enfin, votre Rapporteur spécial considère que des informaticiens et statisticiens devraient être présents plus fréquemment dans les Cours d'appel afin d'apporter leur appui aux gestionnaires, mais aussi aux chefs de cour et aux magistrats en analysant les données de la délinquance et de la criminalité au niveau régional, et en reliant les données relatives aux peines et aux aménagements de peine à celles de la récidive, dans le contexte local.

4.– La réforme de la gestion des ressources humaines

Une réforme de la gestion des ressources humaines de la direction des services judiciaires a été engagée par la Garde des Sceaux, afin de mettre en place une véritable gestion dynamique des ressources humaines de la magistrature et des greffes et d'assurer un suivi individualisé des carrières des magistrats et greffiers.

Une sous direction des ressources humaines de la magistrature a été créée et organisée en trois départements. De même, une sous direction des ressources humaines des greffes remplace la sous direction des greffes.

Votre Rapporteur spécial approuve l'intérêt porté à la gestion des ressources humaines du ministère, qui manquait jusqu'à présent de transparence et dont l'efficacité pouvait être renforcée. Il convient de souhaiter que cette réforme ne sera pas que structurelle mais contribuera à améliorer et accélérer les procédures et les délais des nominations.

Les personnels de la justice judiciaire souhaiteraient bénéficier d'une meilleure information sur les postes à pourvoir : **la publication d'une liste de ces postes, avant la réunion de la commission administrative paritaire le permettrait.**

C.– LA SÛRETÉ DES JURIDICTIONS : UNE PRIORITÉ MINISTÉRIELLE

L'amélioration de la sécurité des juridictions est un objectif depuis plusieurs années ; cependant, votre commission des Finances a pu constater à plusieurs reprises que les crédits qui lui sont destinés font chaque année l'objet de gels puis d'annulations.

Cette année, un nouveau drame intervenu à Laon a conduit la Garde des Sceaux à décider un plan d'urgence pour améliorer la sûreté des juridictions, ce que votre Rapporteur spécial approuve pleinement.

À cette fin, la réserve de précaution du programme, prélevée sur les crédits de personnels a été entièrement utilisée, ainsi qu'une partie de la réserve des autres programmes de la mission *Justice*. Les crédits ainsi ouverts ont été de 20 millions d'euros : 10 millions d'euros ont été partagés entre les BOP pour permettre aux cours d'appel d'acquérir des portiques de sécurité et de passer des marchés de prestations de gardiennage avec des sociétés privées, afin d'assurer un contrôle effectif de l'accès du public à de nombreux sites judiciaires. Par ailleurs des

opérations immobilières urgentes de sûreté des juridictions ont été engagées, pour un montant de 10 millions d'euros.

La poursuite des mesures prises en 2007 exige **39 millions d'euros** de crédits de fonctionnement en 2008 pour des prestations de gardiennage.

D.– L'INVESTISSEMENT POUR 2008

Pour l'année 2008, une dotation de 80 millions d'euros est prévue en autorisation d'engagement, dont 56,4 millions pour la remise à niveau des bâtiments judiciaires, et, pour les opérations de constructions neuves, 23,6 millions d'euros en autorisations d'engagement ; le montant total des crédits de paiement s'élève à 121 millions d'euros.

Outre la poursuite d'opérations de constructions neuves conduites sous convention de mandat par l'Agence de maîtrise du ministère de la Justice, la priorité sera donnée en 2008 aux opérations de mise aux normes réglementaires : mise aux normes incendie en vue de lever des avis défavorables, désamiantage, accessibilité aux personnes handicapées et sécurité des ascenseurs, notamment, ainsi qu'aux opérations destinées à renforcer la sûreté des palais de justice.

Il est ainsi prévu pour 2008 :

– l'achèvement, en décembre, des travaux d'extension et de restructuration du palais de justice de Toulouse (coût final est estimé à 78 millions d'euros) ;

– la réception en juillet des travaux de restructuration de l'ancien palais de justice de Bordeaux, pour le logement de la cour d'appel (9,3 millions d'euros) ;

– la livraison à la mi-année 2008 des travaux de restructuration du palais de justice d'Annecy (coût estimé à 17 millions d'euros).

Les régulations budgétaires imposées en 2006 et 2007 à hauteur de 5 % des crédits votés par le Parlement ont contraint l'administration à différer le financement d'opérations programmées. L'administration, sous cette pression, n'a conservé que les opérations déjà en travaux et n'a retenu pour les opérations nouvelles que celles ayant trait à la sécurité, à la sûreté des bâtiments, au désamiantage et à la mise en accessibilité des bâtiments.

Votre Rapporteur spécial prend acte de l'achèvement fin 2008 des travaux nécessaires à l'entrée en fonctionnement de la salle d'audience de Roissy, dont votre commission des Finances a à plusieurs reprises souligné le caractère indispensable, tant au regard d'un principe d'humanité (éviter le transfert dans des conditions difficiles et peu agréable des personnes retenues en zone d'attente) que d'un point de vue budgétaire, dans la mesure où le coût annuel des transfèrements (1,3 million d'euros) équivaut à celui de l'adaptation de la salle d'audience.

E.— POUR RÉUSSIR LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE : PRIVILÉGIER L'INFORMATION ET LA CONSULTATION

Comme votre Rapporteur l'a souligné, l'allocation des moyens humains entre les juridictions reste insatisfaisante aujourd'hui, ne reposant pas sur le fondement du volume d'affaires donné pour une juridiction pendant une année, donnée à présent disponible grâce à l'outil statistique OUTILGREF.

En conséquence, les juridictions connaissent une inégalité des moyens, certaines souffrant d'une saturation rendant les conditions de travail extrêmement difficiles et d'autres pouvant travailler de façon normale ou ayant une masse d'affaires insuffisante pour le maintien d'une compétence et spécialisation suffisante des magistrats.

Le schéma d'organisation choisi par le Gouvernement repose sur une base réglementaire, pour une réforme qui sera mise en œuvre de 2008 à 2011.

Le premier élément de l'évolution sera **l'installation des pôles de l'instruction à partir de mars 2008 dans les juridictions importantes** : elles seront renforcées d'une trentaine de magistrats à cette fin, leur installation devant se faire sans construction supplémentaire, par une utilisation plus dense des locaux existants.

Dès 2008 commencera la réforme de la carte des conseils de prud'hommes, avec le regroupement des juridictions dont l'activité est restreinte vers le conseil de prud'hommes le plus actif, avec en tout cas un conseil auprès de chaque tribunal de grande instance. Les greffes détachés devraient être supprimés, certains étant cependant transformés en tribunal d'instance.

Les réformes de 2008 devraient se faire à moyens constants, une provision de 1,5 million d'euros ayant été constituée pour l'accompagnement social, afin que la situation particulière de chaque fonctionnaire soit prise en compte.

En 2009 devrait être entreprise la réforme de la carte des tribunaux d'instance et celle des tribunaux de commerce.

La première prend en considération le volume de l'activité, la projection démographique jusqu'à 20 ans, l'activité du territoire et des collectivités locales concernées. Le regroupement s'effectue au profit du tribunal d'instance voisin qui connaît le plus grand volume d'affaires, en fonction du temps de trajet. On peut donner l'exemple des tribunaux d'instance d'Autun et de Montceau-les-Mines, dans le ressort de la Cour d'appel de Dijon, dont l'activité était faible, qui seront rattachés au tribunal du Creusot, distant respectivement de 28 et 20 kilomètres. Ce regroupement permettra de redéployer un emploi de magistrat et cinq emplois d'agents au profit d'autres juridictions du ressort ou hors ressort.

L'objectif concernant les tribunaux de commerce est d'assurer à chacun une activité suffisante pour une bonne compétence et spécialisation. Leur carte sera mise en concordance avec le ressort des tribunaux de grande instance, la compétence commerciale de ceux-ci étant alors transférée au tribunal de commerce. Des postes de magistrats, voire de fonctionnaires, pourront être redéployés.

La réforme de la carte des tribunaux de grande instance n'interviendrait qu'en 2010 : la carte se fonde sur les projections démographiques, le développement des territoires et le volume d'affaires des tribunaux. En cas d'incertitude sur l'évolution du territoire, plusieurs tribunaux seront préservés. La recherche d'un équilibre au sein du département est privilégiée. Il sera souvent admis qu'en cas de suppression du TGI, d'autres juridictions seront conservées, qui pourront occuper les implantations de celui-ci et ainsi siéger dans de meilleures conditions.

Votre Rapporteur spécial est très attentif à la mise en œuvre de cette réforme dont le besoin était reconnu depuis plusieurs années. Mais il s'agit d'un processus difficile, dont les objectifs doivent être clairs et popularisés, et dont la réalisation doit permettre de réaliser la collégialité et l'échange entre les magistrats, de mutualiser les personnels et les moyens et donc de redéployer des emplois vers les juridictions surchargées, souvent de donner de meilleures conditions de travail aux magistrats. La réforme aura aussi pour effet de rationaliser la situation de l'immobilier qui pour une part, est vétuste et dont la remise aux normes appellerait de lourds investissements.

Toutefois, il appelle de ses vœux, **pour la réussite de la réforme, une information et une consultation approfondies des collectivités territoriales concernées comme des professions** afin que chacune puisse faire valoir sa position et ses propositions. Des solutions pragmatiques doivent être trouvées, sans a priori. L'essentiel étant d'avoir comme objectifs, non pas une « modernisation » qui ne serait qu'un redéploiement financier, mais bien l'amélioration du service de la justice, quand elle est nécessaire, et la prise en compte des situations des justiciables et des réalités locales.

F.– LES FRAIS DE JUSTICE : LES BONS RÉSULTATS DU PLAN D'ACTION

De 2002 à 2005, la dépense globale en frais de justice avait progressé de 68 %. Sur la même période, les frais de justice pénale ont globalement augmenté de 82 %. L'année 2006 a marqué une rupture avec cette tendance structurelle, grâce à la mise en place d'un vaste plan de maîtrise des frais de justice : la consommation a diminué de 22 %, passant d'un total de 487 millions d'euros en 2005, année la plus haute, à 379,4 millions d'euros en 2006.

Les frais de justice pénale sont la composante essentielle des frais de justice, représentant 70 % du volume global, soit un peu plus de 262,36 millions d'euros. Les frais de justice en matière commerciale (23,2 millions d'euros) constituent la deuxième composante des frais de justice devant les frais de justice en matière civile qui s'élèvent à 22,9 millions d'euros.

Les changements de nomenclature intervenant d'une année à l'autre rendent malaisée la comparaison des différents éléments constitutifs des frais de justice par rapport aux années précédentes, cependant il est possible de constater que les économies réalisées concernent avant tout le domaine pénal, qui a été le champ prioritaire du plan d'action de maîtrise de la dépense. En effet, la grande majorité des postes de dépense en matière pénale connaissent une baisse en 2006. Outre les actions effectives de maîtrise de la dépense, il est certain que l'action de sensibilisation effectuée auprès des magistrats prescripteurs a été déterminante.

**ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE
DE FRAIS DE JUSTICE EN MATIÈRE PÉNALE (2002/2006)**

(en euros)

Nature de dépenses	année 2002	année 2003	année 2004	année 2005	année 2006	Évolution 2002/2005 (en %)	Évolution 2005 /2006 (en %)
Frais médicaux (hors génétique à partir de 2005)	50 202 162	62 354 890	77 008 404	70 300 768	61 437 081	40	-12,6
Réquisitions opérateurs (hors location matériel)	35 826 830	41 421 593	65 953 218	69 084 726	38 280 064	92,8	-44,6
Traduction interprétariat	9 615 670	12 499 628	13 923 265	14 994 863	13 207 273	55,9	-11,9
Frais en matière de scellés	12 668 558	14 662 877	19 830 836	26 923 087	18 311 214	112,5	-32,0
Enquêtes sociales rapides, de personnalité, contrôle judiciaire	6 554 596	6 674 899	10 737 727	20 278 123	19 818 320	209,4	-2,3
Analyses génétiques	ND	ND	ND	23 877 053	20 496 279	-	-14,2
Total frais de justice pénale	207 543 452	246 265 777	313 547 186	367 465 229	262 367 989	77,1	-28,6

Le domaine des réquisitions téléphoniques constitue celui où les plus grands efforts ont été déployés dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice. C'est ainsi que ce poste de dépense passe d'un coût de 69,08 millions d'euros en 2005 à 38,28 en 2006 (hors location de matériel d'interceptions, qui ont vocation à disparaître), soit une baisse de 44 %.

D'importantes économies sont encore attendues en 2007 et 2008 avec notamment la recherche d'architecture technique plus adaptée à la mise en œuvre des écoutes téléphoniques au regard des nouvelles technologies (suppression des ouvertures de lignes téléphoniques provisoires grâce à la mise en place de centrales d'écoutes au niveau local).

Une dotation de 405 millions d'euros est prévue pour 2008.

Les frais de justice englobent les honoraires et indemnités alloués pour la réalisation d'examens psychiatriques, médico-psychologiques ou psychologiques, les honoraires et indemnités alloués pour des examens toxicologiques, biologiques ou radiologiques, honoraires et indemnités alloués pour autres examens médicaux ou encore la rétribution des administrateurs *ad-hoc*. Ces dépenses représentaient 61,43 millions d'euros en 2006. Ces frais font pour la plupart l'objet d'une tarification par le code de procédure pénale.

Les frais d'interprétariat et de traduction ont connu une évolution de 60 % entre 2002 et 2005 traduisant la forte augmentation des procédures impliquant des étrangers. Toutefois, le montant de ces frais connaît une baisse récente et a été limité à 13,2 millions en 2006 (-11,9 % par rapport à 2005).

Un projet de revalorisation des tarifs doit aboutir prochainement, aussi la dotation prévoit-elle une mesure nouvelle de 20 millions d'euros pour ces revalorisations et pour faire face aux nouveaux textes générateurs de frais de justice.

IMPACT PRÉVISIBLE DES REVALORISATIONS TARIFAIRES

(en millions d'euros)

Revalorisation du tarif des traducteurs interprètes	16 047 512
Mesures prononcées en matière de violence conjugale	1 982 381
Ajustement lié à l'évolution des compositions pénales	1 831 898
Rémunération des administrateurs ad hoc	334 257
Total	20 196 048

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'approuver ces revalorisations qui constitueront un rattrapage après une longue période pendant laquelle la rémunération de ces acteurs importants d'une bonne justice n'a pas évolué.

Le circuit actuel de la dépense des frais de justice est complexe et connaît des difficultés, critiquées par les usagers du système et par la Cour des comptes. Un nouveau circuit doit être expérimenté dans cinq ressorts de cour d'appel en 2008.

G.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF : DES DIFFICULTÉS DEMEURENT

Les objectifs et indicateurs de performance sont à présent devenus, pour les magistrats et les fonctionnaires, un élément d'appréciation de leur travail tant individuel que collectif. Cependant, le besoin est ressenti **d'une harmonisation plus précise, sous la forme de directives nationales, sur les éléments à prendre en compte dans l'alimentation des statistiques** : ainsi par exemple, préciser ce qui doit être inclus dans la notion de « nombre d'affaires traitées par un fonctionnaire ».

Le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007 relatif aux services administratifs régionaux judiciaires a doté les SAR (services administratifs régionaux) d'un statut juridique, ce qui en fait un service identifié, disposant d'un personnel dédié. Le SAR est dirigé, sous l'autorité conjointe du premier président et du procureur général, par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ). Ce service réunit le greffier en chef, un ou plusieurs agents de catégories B et C, il peut inclure des agents placés A, B et C ou des contractuels.

Le DDARJ assiste les chefs de cour dans la définition et la mise en œuvre de la politique de gestion du ressort. Les fonctionnaires nommés dans des fonctions impliquant des responsabilités particulières, directeur délégué à l'administration régionale judiciaire, responsables de gestion dans un SAR, greffiers en chef placés, bénéficient d'une formation d'adaptation à l'emploi préalable à leur prise de fonction.

La direction des services judiciaires a entrepris une politique de repyramidage des emplois de directeurs délégués à l'administration régionale judiciaire et des principaux responsables de gestion, bénéficiant aux greffiers en chef affectés dans les SAR. L'ensemble des emplois de DDARJ a été repyramidé en emplois fonctionnels de 1^{ère}, voire de 2^{ème} catégories. Cette mesure a permis d'élever du 2^{ème} grade au 1^{er} grade les emplois de responsables de gestion.

Cette définition du statut des SAR et la revalorisation des fonctions de leurs personnels doivent être approuvées, il y a également lieu d'en maintenir l'attractivité par une nouvelle bonification indiciaire appropriée, s'agissant de fonctions extrêmement exigeantes pour lesquelles les personnels doivent s'adapter à des tâches de gestion pour lesquelles ils n'ont pas été formés initialement.

Les limites de l'autonomie de gestion sont vite atteintes en ce qui concerne la gestion du personnel : la responsabilité et la lourdeur de la tâche de gestion financière du personnel pour les gestionnaires de budget opérationnel de programme, c'est-à-dire les chefs de cour, sont souvent mal vécues dans la mesure où **aucune latitude ne leur est laissée pour procéder à des recrutements ou à des mutations de fonctionnaires dans leur ressort**. Les statuts et le caractère national des concours s'y opposent jusqu'à présent ; **voire Rapporteur spécial estime cependant qu'une réflexion doit s'ouvrir sur les modalités d'une déconcentration de certaines décisions, à moins qu'une gestion améliorée du personnel en centrale ne parvienne à des résultats rapidement**.

Le cycle budgétaire, et en particulier la date de fin de gestion des BOP, est arrêtée par le ministère des Finances et généralement fixée au 10 décembre. **Cette date de fin de gestion devrait être reportée au 10 janvier, à l'instar des pratiques de la gestion des entreprises**. En effet, cet arrêt des comptes anticipé ne permet pas aux gestionnaires de régler les factures afférentes au mois de décembre qui ne peuvent être anticipées à cause de la règle du paiement sur service fait ; on prendra comme exemple la facture du gardiennage des juridictions, qui ne peut être payée qu'après la fin décembre. Or s'agissant de

crédits de paiement, ceux-ci ne sont pas reportables, ou reportables seulement dans la limite de 3 % sur décision de l'administration centrale. C'est ainsi qu'un ressort peut perdre l'usage de 100 000 euros de crédits de paiement et, en pratique commencer la gestion de l'année suivante avec des paiements de services effectués l'année antérieure N-1, venant déjà en diminution de l'année N !

La logique voudrait qu'en calquant la gestion sur la gestion privée, on reporte aussi la date de fin de gestion au 10 janvier.

H.- UNE PERFORMANCE INÉGALEMENT MESURÉE ET DES SUPPRESSIONS D'INDICATEURS TROP RAPIDES

Votre Rapporteur spécial a déjà mentionné la diminution sensible, dans l'ensemble, des délais moyens de traitement des procédures devant les juridictions en 2006, à l'exception de la situation devant les conseils de prud'hommes (12,37 mois contre 10 mois en 2004 et 12,1 mois en 2005).

Dans le même temps, la qualité rédactionnelle des décisions reste satisfaisante, comme en témoigne la tendance à la baisse du taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer, mesurée par l'indicateur 1.5 du programme *Justice judiciaire* : 2,07 % pour les décisions des tribunaux de grande instance (contre 3,3 % en 2005) et 2,46 % pour les décisions des cours d'appel (contre 2,7 % en 2005).

Pour 2008, **un nouvel objectif *Développer les modes de communication électronique modernes* a été mis en place par l'administration**, qui s'inscrit dans le contexte de modernisation de la justice.

L'indicateur n° 7 *Taux d'équipement des services judiciaires en visioconférence* lui est associé. Il est décliné au niveau des cours d'appel, des cours d'assises, des TGI et des chambres de l'instruction.

En ce qui concerne l'objectif n° 1 *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile* : dans l'indicateur 1-1 *Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction*, le sous-indicateur « dont divorce » a été supprimé, tant pour les cours d'appel que pour les TGI. En effet, le délai de réflexion prévu par la procédure ne peut être imputable au fonctionnement de la justice.

Concernant l'objectif n° 2 *Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale* :

– la construction de l'indicateur 2-4 *Taux de cassation des affaires pénales* a été revue, afin de prendre en compte au dénominateur toutes les entrées (cassation totale ou partielle, rejet, non-admission, désistement, désignation de juridiction, irrecevabilité, rectification) qui induisent une charge de travail pour la Cour de cassation ;

– l'indicateur 2-7 « *Nombre d'affaires pénales traitées par magistrat à l'instruction (TGI)* » a été supprimé. L'administration a finalement considéré que le nombre d'affaires traitées par magistrat à l'instruction n'est pas pertinent en tant qu'indicateur de performance. La hausse ou la baisse du volume d'affaires traitées ne constitue pas selon elle un indicateur de qualité ou d'efficacité de l'instruction.

L'administration indique que la complexité des affaires soumises à l'instruction, la création de JIRS (Juridictions interrégionales spécialisées), le nombre d'ouvertures d'information par les parquets constituent autant d'éléments susceptibles de faire évoluer cet indicateur, sans aucun lien avec la performance.

Votre Rapporteur spécial estime que cette suppression est intervenue trop rapidement, car il a été impossible de constater les défauts ci-dessus évoqués. Un aménagement de l'indicateur, en isolant le cas où fonctionne une JIRS, aurait été préférable.

L'indicateur 4-1 *Taux de mise à exécution des décisions pénales* présente un taux élevé d'exécution pour les travaux d'intérêt général (82 %) : il convient cependant d'éviter une lecture trop optimiste, les magistrats ne recourant à ce type de sanction que lorsque des postes pouvant accueillir le condamné sont disponibles. L'important est alors plutôt de développer par des partenariats avec les collectivités territoriales, notamment, le nombre de postes d'accueil. Le taux de mise à exécution de la peine d'emprisonnement, de 67 % est lui d'une lecture plus facile.

La Cour des comptes considère que l'évaluation de l'activité des parquets est encore très insuffisante : elle recommande dans son référé la mise en place d'outils simples de suivi de l'activité.

Enfin, on soulignera qu'il n'existe actuellement aucun outil informatique permettant de recueillir et d'exploiter sur un plan national les données des juridictions en matière d'exécution des peines.

Seules les sept juridictions de la région parisienne (Paris, Evry, Créteil, Bobigny, Pontoise, Versailles, Nanterre) sont dotées d'un équipement permettant de recenser les informations liées à l'exécution des peines. Aussi les chiffres communiqués par l'administration pour l'année 2006 sont-ils provisoires et non représentatifs de la situation au plan national. En 2006, ces sept juridictions ont prononcé 17 137 peines d'emprisonnement ferme. Le taux d'exécution de ces peines, qui mesure la part des peines prononcées pendant une année et présentant un événement de mise à exécution au 1^{er} septembre de l'année $n + 1$, est de 68,2 % toutes natures de jugement confondues.

Le nouveau système informatique CASSIOPEE, en cours d'expérimentation avant d'être généralisé à l'ensemble des tribunaux de grande instance en fin d'année 2008, devrait fournir les statistiques relatives à l'exécution des peines.

I.— LA MISE EN PLACE DES BUREAUX D'EXÉCUTION DES PEINES EST PRESQUE ACHEVÉE

La phase de généralisation des BEX s'est matérialisée au cours de l'année 2006 par l'octroi de moyens humains, de matériel informatique, et par la mise en place d'outils de suivi de l'activité de ce service. L'enveloppe financière issue de l'« amendement Warsmann », d'un montant de 29,5 millions d'euros, a permis le recrutement pour les services judiciaires de 7 greffiers en chef placés auprès des cours d'appel, 102 greffiers, 216 agents de catégorie C, et 400 vacataires.

Ainsi sur 181 tribunaux de grande instance et 35 cours d'appel, 160 BEX ont été créés au niveau des tribunaux de grande instance, et 9 BEX au niveau des cours d'appel (données arrêtées au 31 mars 2007).

Seize tribunaux de grande instance font par ailleurs état d'un projet de création de BEX dans le courant de l'année 2007. Enfin, quelques juridictions du premier degré ne peuvent mettre en œuvre de BEX en raison de difficultés importantes pour l'adaptation des locaux, par exemple.

L'efficacité du BEX est particulièrement notable pour les audiences à juge unique et les audiences de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC), où le taux de fréquentation se situe entre 70 et 100 % dans certaines juridictions. S'agissant de la nature des peines exécutées, les rapports mentionnent régulièrement les peines de suspension ou annulation de permis de conduire, d'amende, de stage de prévention routière, de travail d'intérêt général, de sursis avec mise à l'épreuve.

V.- L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

La population détenue s'élève à 61 810 personnes, dont 18 223 prévenus, soit 29,5 % des personnes détenues. Le chiffre de la population carcérale continue sa décrue amorcée en 2004, où il s'élevait à près de 64 000 personnes. De même la proportion des prévenus continue à diminuer.

Le taux d'occupation moyen des établissements pour la France entière est de 122,3 % ; il est plus élevé outre-mer : 144,5 %. Un détenu sur cinq en métropole se trouve donc en situation de surpopulation.

Les mineurs détenus sont au nombre de 729 au 1^{er} janvier 2007, un nombre en diminution par rapport à 2007 (808 mineurs incarcérés) et 2006 (826), à mettre en relation avec la progression des capacités des centre éducatifs fermés.

L'étude de l'évolution de la population pénale effectuée par la Direction de l'administration pénitentiaire prévoit une croissance de cette population pour les prochaines années, pour atteindre 70 000 personnes détenues en 2012, compte tenu des législations pénales plus sévères adoptées ces dernières années. Votre Rapporteur spécial considère qu'il y a lieu de se préparer dès à présent à cette augmentation, d'autant plus que les situations de surpopulation dans les prisons sont encore nombreuses.

La création d'une nouvelle institution, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, vient d'être adoptée par le Parlement. Une dotation de 2,5 millions d'euros est prévue à cet effet dans le programme *Coordination du travail gouvernemental*.

L'administration pénitentiaire est soumise à des réformes et des améliorations de son fonctionnement depuis plusieurs années ; les résultats en sont appréciables et votre Rapporteur spécial tient à souligner les efforts d'adaptation et la disponibilité manifestés par le personnel de cette direction tout au long de ce processus.

Ces efforts d'adaptation se poursuivront en 2008, car des mesures continuent d'être prises à la suite du rapport de la Cour des comptes de janvier 2006.

En outre, deux audits de modernisation ont été conduits en 2007 sur les deux thèmes suivants :

– la soutenabilité budgétaire des engagements de l'État en matière immobilière pour les prochaines années eu égard aux engagements pris pour augmenter les capacités d'accueil et améliorer les conditions de détention des détenus, d'une part ;

– la prise en charge des détenus malades, afin de clarifier les rôles respectifs des ministères chargés de la justice et de la santé, d'autre part.

Les conclusions de ces audits n'ont pas été publiées. Elles font parties des éléments soumis à la revue générale des politiques publiques décidée par le Président de la République le 20 juin 2007. On notera cependant que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a relevé l'insuffisance de « soutenabilité budgétaire » de la programmation des opérations immobilières dans son rapport du 30 avril 2007.

L'adhésion de la France aux règles pénitentiaire européennes définies par le Conseil de l'Europe le 11 janvier 2006 impose de satisfaire à des obligations exigeantes quant aux conditions de détention, d'accès aux soins ou de formation. La politique de performance définie va d'ailleurs dans la même direction ; cependant, des moyens sont nécessaires pour satisfaire à ces exigences et il faut continuer d'en tenir compte à l'avenir. Votre Rapporteur spécial approuve les expérimentations en cours dans certaines régions pénitentiaires pour la mise en œuvre de ces règles européennes.

A.– LES PRIORITÉS DU BUDGET 2008

Les crédits demandés dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à **2,38 milliards d'euros en crédits de paiement**.

La progression des crédits de paiement entre 2007 et 2008 représente 6,33 %. Hors dépenses de personnel, cette progression est de 6,13 % pour le fonctionnement, l'intervention et les investissements. Ces moyens nouveaux tiennent compte de l'ouverture en 2008 des établissements pénitentiaires nouveaux pour majeurs et mineurs.

Les priorités établies par le responsable de programme pour 2008 seront ici présentées de manière synthétique avant d'être ensuite développées :

– répondre aux objectifs de sécurité publique et de mise en œuvre de la loi sur la récidive. Cette réponse repose sur la livraison de trois établissements pour mineurs et de quatre établissements pour majeurs. Ces livraisons amélioreront les conditions de travail des personnels et les conditions de vie des détenus. L'achèvement de ces travaux mobilisera 811 millions d'euros de crédits de paiement ;

– dynamiser la gestion : les crédits pour les établissements augmentent de 21 millions d'euros par rapport à 2007, permettant d'assurer le fonctionnement des nouveaux établissements et de développer les dispositifs d'aménagement de peine. À ce titre, 3 000 bracelets électroniques, mobiles ou fixes, seront disponibles en 2008 ;

– la poursuite de la réforme statutaire : une mesure de 3,5 millions d’euros permettra de poursuivre les réformes statutaires du personnel de surveillance et du personnel de direction ;

– la poursuite du programme immobilier ; celui-ci comporte la livraison en 2009 de 7 établissements ce qui mobilise 202 millions d’euros de crédits de paiement et 1 100 créations de postes dès 2008.

B.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS ET DES PERSONNELS

Le tableau suivant présente l’évolution des crédits de paiement par titre :

ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d’euros)

Titres	LFI 2007	PLF 2008	Évolution (%)
Titre 2 – dépenses de personnel	1 414,64	1 505,48	+ 6,42
Titre 3 – dépenses de fonctionnement	516,51	494,36	- 4,28
Titre 5 – dépenses d’investissement	294,45	305,95	+ 3,91
Titre 6 – dépenses d’intervention ⁽¹⁾	14,15	77,59	+ 448,34
Total budget	2 239,75	2 383,38	+ 6,41

(1) Changement de périmètre du titre 6 (certaines dépenses sont transférées sur le titre 3).

Source : Direction de l’administration pénitentiaire

1.– L’évolution des crédits disponibles pour chacune des actions

Les crédits évoluent de la façon suivante entre les trois actions :

– pour l’action 1 *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice*, ont été obtenus 107 millions d’euros supplémentaires en crédits de paiement dont 38 venant abonder les enveloppes consacrées, en titre V, à la poursuite des programmes de construction et de maintenance immobilière et aux partenariats public-privé (PPP) ;

– en action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*, une enveloppe de 48 millions d’euros (titre 3), en moyens nouveaux va permettre de faire face aux dépenses de loyers, d’ouverture, d’accompagnement et de fonctionnement des nouveaux établissements.

– l’action 4 *Soutien et formation* bénéficiera d’une enveloppe de 62 millions d’euros supplémentaires en autorisations d’engagement et 61 millions d’euros en crédits de paiement qui s’ajoute aux crédits de fonctionnement de 189 millions d’euros. Ces crédits, en provenance du titre 6 (actions 1 et 2), résultent d’une réévaluation des crédits d’intervention suite aux travaux d’analyse effectués dans le cadre du rapport annuel de performance 2006 et des dépenses constatées lors du premier semestre de la gestion 2007.

La subvention de l'École nationale d'administration pénitentiaire est reconduite à hauteur de 22 millions d'euros pour 2008. L'école accueille un flux considérable d'élèves depuis 2003, en conséquence de la loi de programmation et de nombreux départs en retraite : en moyenne plus de 6 000 agents par an, dont environ la moitié d'élèves et la moitié de stagiaires. Ce chiffre devrait augmenter en 2008 pour pourvoir à l'ouverture des nouveaux établissements.

2.- Les emplois du programme en progression

Le plafond d'autorisations d'emplois de l'administration pénitentiaire pour 2008 s'élève à 32 139 ETPT, après transfert de 6 emplois du programme 107 vers le programme 213. L'application de la « correction technique » déjà évoquée porte sur 89 ETPT.

Le nouveau plafond d'emplois traduit une progression de 842 ETPT, s'ajoutant à l'effet report autorisé de 2007 sur 2008 de 165 ETPT. Cette création met l'administration en mesure de faire face à l'ouverture des nouveaux établissements pénitentiaires en 2008.

Les mesures catégorielles, prévues pour 3,5 millions d'euros, seront liées à la réforme statutaires des personnels de surveillance mise en œuvre en 2005 et celle des directeurs des services pénitentiaires engagée en 2007.

Par ailleurs, la suppression envisagée de la nouvelle bonification indiciaire permettra la refonte du régime indemnitaire attribué aux directeurs des services pénitentiaires par un redéploiement vers **l'indemnité de fonctions et d'objectifs** « IFO ». L'administration souhaite le passage d'une logique statutaire à une logique reposant sur les fonctions, les responsabilités et sur la manière de servir des fonctionnaires d'encadrement supérieur.

De même, **l'indemnité pour charges pénitentiaires** qui concernera l'ensemble des personnels, à l'exception des directeurs des services pénitentiaires et des personnels d'insertion et de probation, sera refondée par redéploiement des crédits budgétaires de la NBI. Cette mesure supprimerait le contingentement des emplois et constitue une mesure de traitement égalitaire des fonctionnaires qui, exerçant les mêmes fonctions, perçoivent le même régime indemnitaire.

Cette indemnité pour charges pénitentiaires représente une dépense annuelle de 21,55 millions d'euros. Le montant total de ce régime indemnitaire après redéploiement s'élèvera ainsi à 22,43 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial est peu favorable à une généralisation de l'expérimentation portant sur la prise en charge par l'administration pénitentiaire du transfèrement et de la garde des détenus de leur établissement à l'unité hospitalière sécurisée (UHSI) pour y recevoir des soins. Tant l'absence de formation et de parc automobile adaptés, que le manque de personnel, font que la solution expérimentée ne semble pas la plus appropriée. Il faut également analyser le coût de cette solution, qui a été présentée comme plus coûteuse que le transfèrement par la police nationale ou la gendarmerie.

3.— Préserver les crédits de fonctionnement des annulations pour permettre d'améliorer progressivement la condition des détenus

Ces crédits sont en forte progression pour ce qui concerne les autorisations d'engagement (657 millions d'euros) et en légère diminution (494 millions d'euros) pour les crédits de paiement. Ils comprennent en premier lieu l'entretien des détenus, soit 280 millions d'euros, la sécurisation des établissements et les dépenses liées aux aménagements de peine, notamment le placement sous surveillance électronique.

La Cour des comptes, dans son rapport spécial consacré à la gestion des établissements pénitentiaires, publié en 2006, présente nombre d'insuffisances dans la gestion des établissements pénitentiaires et propose de nombreuses recommandations.

En matière de travail carcéral, la Cour préconisait de fixer un cadre juridique adapté au travail des détenus et les règles applicables quant aux rémunérations, de revoir les indicateurs en les recentrant sur les taux d'emploi, le taux de satisfaction des demandes des détenus, du temps effectif de travail et des rémunérations perçues. Elle demandait également un bilan des initiatives prises en gestion publique pour améliorer la quantité et la qualité du travail, constatant que le taux de détenus bénéficiant d'un travail est plus élevé en gestion mixte.

La Cour a formulé quelques recommandations concernant la vie en détention, demandant que soit dressé le bilan des actions d'éducation à la santé menées, d'établir un diagnostic régulier de l'hygiène en détention et de compéter cette évaluation par des mesures d'urgence si nécessaire, de définir enfin des exigences minimales en termes d'alimentation avec un plan alimentaire de référence.

Elle relève la stagnation des dépenses des établissements pour l'hygiène et la nourriture des détenus, et la nécessité de développer l'action des services d'insertion et de probation.

Votre Rapporteur spécial suivra les réponses qui seront apportées par l'administration pénitentiaire à ces recommandations. Il constate par ailleurs que les insuffisances relevées par la Cour concernent des actions font l'objet d'une mesure de la performance : il est donc nécessaire de progresser.

Ainsi la Cour a-t-elle demandé qu'il soit procédé à l'**analyse des situations locales et des carences** existant dans les établissements ou dans les régions pénitentiaires. **Votre Rapporteur spécial appuie cette demande** qui permettra de mieux cibler les efforts futurs.

Face à ces critiques de la Cour, il faut souligner que **l'administration pénitentiaire fait face à une gestion difficile, chaque année perturbée par la régulation budgétaire** qui en outre s'applique moins sévèrement aux établissements en gestion déléguée car le retard de paiement à leur égard entraîne des intérêts moratoires conséquents.

La régulation budgétaire a été appliquée en 2006 à l'ensemble des budgets opérationnels de programme au niveau central et local.

Pour les crédits centraux des titres 3, 5 (immobilisations) et 6, on soulignera que la régulation a été appliquée sur toutes les dépenses et notamment les dépenses de santé (cotisations à l'ACOSS) qui représentaient les deux tiers des dépenses totales du BOP. Alors que les dépenses de santé des détenus (forfait hospitalier et ticket modérateur) payées au niveau local progressent, la régulation appliquée par les directions interrégionales a généré des impayés, s'ajoutant aux retards de paiement de l'année précédente.

L'application systématique de la régulation sur les budgets des établissements en gestion publique a conduit l'administration pénitentiaire à réduire de façon drastique les dépenses liées à l'entretien des détenus avec un budget de plus en plus contraint. Par contre, le maintien d'un niveau constant de budget en gestion déléguée a permis d'assurer des prestations équivalentes d'une année sur l'autre.

Le montant des crédits alloués a été de 779,9 millions d'euros en fin d'année (grâce à un amendement parlementaire et à trois mouvements de fongibilité), cependant, après loi de règlement, les crédits finalement disponibles sont de 763,6 millions d'euros.

4.— Les progrès du recours au placement sous surveillance électronique mobile

La loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales a introduit le recours au placement sous surveillance électronique mobile (PSEM) dans les trois cas suivants : le suivi socio-judiciaire, la libération conditionnelle et la surveillance judiciaire.

La mise en œuvre du PSEM sur le territoire national a commencé par une étape d'expérimentation d'une durée de 6 mois, qui s'est terminée en décembre 2006. La seconde étape en élargit le recours à l'ensemble des établissements pénitentiaires des directions interrégionales des services pénitentiaires de Lille, Rennes, Paris, et Marseille : 150 dispositifs de surveillance répartis entre les quatre directions interrégionales, sont à la disposition des autorités judiciaires. La parution le 3 août 2007 du décret d'application de la loi permet l'utilisation du dispositif pour tous les cas prévus par la loi.

Le dispositif sera généralisé sur l'ensemble du territoire national au cours de l'année 2008. L'objectif poursuivi par l'administration pénitentiaire est d'atteindre une possibilité d'au moins 3 000 placements sous surveillance électronique (PSE et PSEM) en 2008. Le nombre de personnes concernées par le PSE est de 2 355 et celles concernées par le PSEM est de 442 au 1^{er} mai 2007.

Le tableau suivant présente le coût de journée des mesures alternatives à l'incarcération. La comparaison avec les coûts de journée des établissements pénitentiaires montre l'avantage sur le plan financier de la mesure alternative, pour autant qu'elle soit adaptée à la personne condamnée.

**COÛT DE JOURNÉE DES MESURES
ALTERNATIVES À L'INCARCÉRATION**

(en euros)

Type de mesure	Coût par journée en 2006
Placement extérieur	25,20
Placement sous surveillance électronique fixe	13,46
Placement sous surveillance électronique mobile	29

Une dotation de 6,4 millions d'euros est consacrée au développement des aménagements de peine et alternatives à l'incarcération.

**C.- LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE POUR LA CONSTRUCTION ET LA
GESTION DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

1.- La construction et la rénovation des établissements : des résultats remarquables, des programmes à poursuivre

On rappellera que la LOPJ a prévu la construction de 13 200 places nouvelles de détention, dont 1 800 correspondent à la poursuite d'opérations déjà engagées. Les 13 200 places sont réparties en trois volets :

- 10 800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires (9 200 en métropole dont deux maisons centrales, et 1 600 en outre-mer) ;

- 2 000 places destinées à l’application des nouveaux concepts pénitentiaires spécifiquement dédiés à la réinsertion (quartiers courtes peines) ;
- 420 places destinées aux mineurs dans 7 établissements spécialisés (EPM).

Pour l’année 2007, la ressource relative aux constructions neuves en maîtrise d’ouvrage privée s’élève à 180,969 millions d’euros en crédits de paiement et 74,459 millions d’euros pour les autres programmes.

Le programme de construction d’établissements pénitentiaires pour majeurs a été largement engagé avec le lancement des procédures pour la réalisation de 18 établissements : en métropole, la procédure pour la réalisation de 10 établissements pour majeurs a été lancée en 4 lots. Cependant pour l’outre mer, sur les 1 600 places prévues, seule la procédure pour la réalisation d’une maison d’arrêt de 574 places à La Réunion a été lancée. La mise en service de cet établissement devrait intervenir au 3^{ème} trimestre 2008.

Par ailleurs quatre autres projets validés ont fait l’objet ou sont en cours d’études préalables. Il s’agit de la construction d’un centre pénitentiaire d’environ 400 places en Guadeloupe et d’extensions sur les domaines existants des établissements de Mayotte (125 places), de Martinique (230 places) et de Guyane (228 places). Deux projets d’extension sont venus s’ajouter pour la Polynésie (130 à 180 places) et pour Nouméa (80 places).

Pour ce qui concerne les quartiers courtes peines (2 000 places « nouveau concept »), trois premiers quartiers courtes peines, respectivement sur les domaines pénitentiaires de Seysses à Toulouse, de Fleury-Mérogis et sur un terrain de l’agglomération nantaise, sont lancés et devaient être mis en service, fin 2007 pour les deux premiers, et début 2009 pour le dernier.

Les procédures d’appel d’offres ayant été retardées et le financement n’ayant pas été obtenu en 2007, ces opérations seront reportées en 2008 pour Seysses et Fleury-Mérogis, et en 2010 pour Nantes.

Des recherches foncières ou des études de faisabilité ont par ailleurs été engagées sur 14 sites dans la perspective d’initier de nouvelles opérations ultérieurement.

La création des établissements pénitentiaires pour mineurs a reçu l’ensemble des crédits LOPJ pour cette mesure, soit 90 millions d’euros, dès 2003. En réalité le coût de réalisation de ces établissements a été revu à la hausse et est actuellement estimé à 109,5 millions d’euros. **Votre Rapporteur spécial tient à souligner que l’ensemble du programme sera réalisé en 2008**, soit un an après la fin de la programmation, ce qui peut être considéré comme une réussite exceptionnelle.

La livraison des EPM de Meyzieu et Lavour est intervenue en avril 2007, celle de Quiévrechain en mai 2007, celle de Marseille en juillet 2007. Sont prévues ensuite la livraison des sites de Porcheville et Orvault en novembre et décembre 2007. Celle de Chauconin est prévue pour juin 2008.

Enfin, *la création et l'extension des quartiers mineurs* a vu l'ensemble des autorisations de programme affectées fin 2005 pour un montant total de 15,3 millions d'euros.

De 2003 à 2006, 324 places ont été créées aux normes définies pour les mineurs et 306 ont été mises en conformité avec ces dernières. Parallèlement, 146 places non conformes ont été fermées. Au total, ce programme aura permis de créer, fin 2007, 411 places aux normes et d'en remettre 347 à niveau.

La capacité totale d'accueil de mineurs est de 1 176 places dont 860 aux normes, sur 66 établissements pénitentiaires.

Le tableau suivant récapitule l'ensemble des projets immobiliers prévus dans le cadre de la loi de programmation de 2002 et leur état d'avancement.

**CALENDRIER PRÉVISIONNEL DE LA CONSTRUCTION ET DE L'ENTRÉE EN FONCTION
DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES**

Établissement	Date prévisionnelle de fin des travaux	Date prévisionnelle de mise en service	Indications sur le mode de gestion
Quartier de semi-liberté (QSL) Aix Luynes	2009	2009	Quartier SL implanté en MA existante – même régime que MA de rattachement
QSL Bordeaux	2009	2009	Quartier SL implanté en MA existante – même régime que MA de rattachement
CP Bourg en Bresse	Juin 2009	Septembre 2009	Gestion mixte
CP Mont de Marsan	Août 2008	Septembre 2008	Gestion mixte
CP Rennes	Juillet 2009	Septembre 2009	Gestion mixte
CP Corse du Sud	Mars 2011	Mai 2011	Gestion mixte
QCP Fleury Mérogis	Décembre 2008	Février 2009	Quartier SL implanté en MA existante – même régime que MA de rattachement
QCP Toulouse	Septembre 2008	Décembre 2008	Quartier SL implanté en MA existante – même régime que MA de rattachement
EPM Quiévrechain	Mai 2007 (réalisé)	Septembre 2007	Gestion mixte
EPM Meyzieu	Avril 2007 (réalisé)	Juin 2007 (réalisé)	Gestion mixte
EPM Meaux Chauconin	Juin 2008	Septembre 2008	Gestion mixte
EPM Lavaur	Avril 2007 (réalisé)	Juin 2007 (réalisé)	Gestion mixte
EPM Marseille	Août 2007	Novembre 2007	Gestion mixte
EPM Orvault	Novembre 2007	Janvier 2008	Gestion mixte
EPM Porcheville	Décembre 2007	Février 2008	Gestion mixte
CP Béziers	Septembre 2009	Décembre 2009	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Lyon	Octobre 2008	Janvier 2009	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Nancy	Février 2009	Mai 2009	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Roanne	Juillet 2008	Octobre 2008	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Poitiers	Avril 2009	Juin 2009	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Le Mans	Juillet 2009	Septembre 2009	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Le Havre	Octobre 2009	Décembre 2009	Gestion mixte moins les prestations de maintenance
CP Nantes	Janvier 2011	Avril 2011	PPP
CP Annoeulin	Février 2011	Mai 2011	PPP
CP Île de France	Mai 2011	Août 2011	PPP
MC Vendin le Viel	Mi 2011	Fin 2011	Gestion publique
MC Condé sur Sarthe	Mi 2011	Fin 2011	Gestion publique

Les dépenses d'investissement s'élèveront en 2008 à 860 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 306 millions d'euros en crédits de paiement. On notera en particulier que 282 millions correspondent aux tranches du 3^{ème} lot de construction en maîtrise d'ouvrage privée (PPP) et 464 correspondent à la rénovation de la maison d'arrêt de la Santé.

2.- L'encellulement individuel

Le code de procédure pénale (art. 716) dispose que les personnes prévenues sont placées au régime de l'emprisonnement individuel de jour et de nuit, mais qu'il peut être dérogé à ce principe dans quatre cas (demande de l'intéressé, personnalité, activité ; et enfin, pendant cinq ans à compter de la promulgation de la loi du 12 juin 2003, dérogation générale si la distribution intérieure des maisons d'arrêt où le nombre de détenus présents ne permet pas un tel emprisonnement individuel). S'agissant des condamnés, le principe est aussi l'encellulement individuel, sauf dérogation résultant de l'encombrement temporaire des locaux, de la distribution intérieure des locaux de détention ou des nécessités d'organisation du travail.

Les règles pénitentiaires européennes les plus récentes (adoptées par le Conseil de l'Europe en janvier 2006), qui constituent pour l'administration pénitentiaire française un cadre éthique intégré dans son action, sont d'une certaine façon plus souples (la règle 18-5 notamment prévoit que « *chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle sauf s'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus* » ; la règle 18-6 : « *une cellule doit être partagée uniquement si elle est adaptée à un usage collectif et doit être occupée par des détenus reconnus aptes à cohabiter* »).

Il n'existe donc pas dans le droit positif français, ni dans les règles pénitentiaires européennes, de prescription absolue d'encellulement individuel.

Le parc pénitentiaire possède à la fin 2006 près de 36 000 places en cellules individuelles sur 51 000 places (le taux d'encellulement individuel est de 70 %), pour une population écrouée d'environ 57 600 détenus.

Au terme du programme 13 200, on disposera de 10 000 places nouvelles, après fermeture de 3 000 places vétustes et inadaptées (qui se trouvent être des places en cellules doubles ou multiples en maison d'arrêt), soit 61 000 places.

Sur les 13 200 places nouvelles, 4 900 seront construites en établissements pour peine, avec environ 80 % de places en cellules individuelles ; les 8 300 autres, en maison d'arrêt, avec environ 66 % de places en cellules individuelles : soit sur les 13 200 places nouvelles, 9 500 places en cellules individuelles et 3 700 en cellules doubles.

Au total, le nombre de places créées aura fait progresser le taux de places individuelles de 70 à 75,4 %, mais surtout aura permis de faire disparaître la quasi-totalité des structures à dortoirs.

La capacité disponible sera légèrement supérieure à la projection de population pénale sur la base des tendances des dernières années (60 000 détenus en 2010) et permettra, par ailleurs d'éviter toute suroccupation : pas deux détenus dans une cellule simple, et pas trois ou quatre détenus dans une cellule double.

Autrement dit, la solution est de mettre en œuvre jusqu'au bout, et sans faiblir, la LOPJ de septembre 2002. Avec l'appui et le soutien des parlementaires !

3.– Une nouvelle programmation s'impose et doit être préparée dès aujourd'hui

La question du coût comparé des établissements pénitentiaires de la gestion publique et de la gestion déléguée est essentielle, au moment où l'administration s'apprête à engager un important programme de construction en partenariats public-privé.

Le tableau suivant retrace l'évolution, de 1996 à 2006, des dépenses consacrées au fonctionnement des établissements du parc classique ainsi que le coût correspondant par journée de détention.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE 1996 À 2006 ET COÛT CORRESPONDANT PAR JOURNÉE DE DÉTENTION

Années	Fonctionnement et rémunération (en milliers d'euros)	Nombre de journées de détention	Coût moyen total de la journée de détention (en euros)
1996	710 624,78	16 639 810	42,71
1997	713 440,52	16 379 939	43,56
1998	742 929,49	16 177 742	45,92
1999	811 692,08	16 135 871	50,30 ⁽¹⁾
2000	798 288,24	14 765 840	54,06
2001	864 663,39	14 076 177	61,43
2002	935 263,72	15 738 342	59,43
2003	854 552,43	16 666 907	51,31 ⁽²⁾
2004	877 963, 31	16 695 072	52,59
2005	881 244,95	15 585 878	56,54
2006	1 195 310,55 ⁽³⁾	15 463 974	77,30

(1) : À partir de 1999, les cotisations sociales sont comptabilisées dans les dépenses de fonctionnement.

(2) : Depuis 2003, les dépenses et les traitements des sièges des directions régionales et du service de l'emploi pénitentiaires sont exclus.

(3) : Y compris les cotisations retraites patronales.

La forte hausse du coût moyen de la journée de détention (JDD), soit + 20,76 euros entre 2005 et 2006 s'explique pour 15,45 euros par la prise en compte dans les dépenses 2006 des cotisations retraites patronales et pour 5 euros par une baisse du nombre de JDD combinée à une augmentation des dépenses de fonctionnement.

Le coût moyen de 77,30 euros par jour de détention se compose des éléments suivants : 58,21 euros de dépenses de personnel y compris pensions et 42,76 euros hors pensions, 4,51 euros de dépenses de santé et 14,58 euros de dépenses de fonctionnement des établissements.

Le coût des établissements en gestion déléguée passe de 56,56 euros en 2005 à 70,91 euros en 2006 soit une augmentation de 25 % due à la prise en compte des cotisations retraite dans les dépenses de personnel et à l'augmentation des capacités de 200 places.

Pour un même périmètre de dépenses (dépenses de fonctionnement, de santé et de personnel), il y a donc un écart de coût de la journée de détention. La gestion publique est 9 % plus onéreuse que la gestion déléguée. L'inversion par rapport aux données précédentes tient au fait que, depuis 2006, le coût des pensions est pris en compte dans les dépenses de personnel public.

COÛT PAR JDD PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT – ANNÉE 2006

	CD	CP	MA	MC	Coût moyen
Gestion publique	78,87	74,80	67,27	170,62	77,30
Gestion déléguée	74,27	72,98	66,93	-	70,91

L'économie induite par la gestion déléguée est encore supérieure si est pris en compte le fait que les marchés de gestion déléguée sont soumis à la TVA. La recette pour le Trésor public est estimée à 30 millions d'euros à ce titre en 2008.

En 2008, le coût de fonctionnement des établissements sera augmenté d'environ 8 millions d'euros par la hausse supérieure aux prévisions de la population pénale.

Un audit de modernisation a porté sur la soutenabilité budgétaire des engagements de l'État en matière immobilière pour les prochaines années eu égard aux engagements pris pour augmenter les capacités d'accueil et améliorer les conditions de détention des détenus.

L'administration pratique la gestion déléguée depuis plus de quinze ans pour la gestion des établissements pénitentiaires et considère que celle-ci présente des atouts importants dont un coût de la journée de détention en gestion déléguée très proche du coût en gestion classique (et qui semble donc s'avérer inférieur), le maintien de la valeur patrimoniale des bâtiments et, enfin, une économie en termes de coût d'administration.

Le partenariat public privé est plus innovant et encore expérimental, aussi y aura-t-il lieu d'analyser son coût dès que possible. L'administration pénitentiaire souhaite cependant poursuivre l'expérimentation sur deux sites pilotes (lot 3 et Paris la Santé).

Votre Rapporteur spécial souligne que selon les prévisions de l'administration pénitentiaire, **la population détenue devrait s'élever à 70 000 personnes en 2012**, voire 72 000 personnes. **Or à l'issue de l'actuelle programmation, le parc pénitentiaire atteindra 60 700 places**, dont 30 000 auront moins de vingt ans.

Il manquera donc à nouveau des capacités, environ 9 000 à 10 000 places, pour faire face à la situation de la population pénale, ce qui implique d'envisager dès à présent un nouveau programme. En outre, il faut absolument résorber la surpopulation dans les maisons d'arrêt, surpopulation qui atteint souvent les 200 % et génère des situations inacceptables.

Votre Rapporteur spécial engage le Gouvernement à préparer dès à présent une synthèse sur les capacités supplémentaires qui seront nécessaires à moyen terme, afin de préciser les caractéristiques et la localisation des établissements à construire ultérieurement

4.— Le retard regrettable pris dans la création des Unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA)

La loi de programmation pour la Justice a prévu la mise en place d'unités hospitalières spécialement aménagées pour l'hospitalisation complète des personnes détenues atteintes de troubles mentaux. Toutefois les premières réalisations des deux tranches prévues ne commenceront qu'en 2008 : la première tranche portera sur 440 places, et sera réalisée d'ici à 2011. On notera que l'UHSA de Lyon sera spécifiquement consacré à la prise en charge des délinquants pédophiles dans le cadre des mesures prises en 2007 par le Gouvernement pour lutter contre ce type de récidive.

La deuxième tranche porter sur 265 places et sera réalisée à partir de 2010, son schéma n'est pas encore défini.

Votre Rapporteur spécial regrette la lenteur avec laquelle cette action votée en 2002 par le Parlement est mise en œuvre. Pourtant, elle est urgente et nécessaire comme l'a montré à nouveau le drame intervenu à la maison d'arrêt de Rouen cette année, où on le soulignera, le taux d'occupation était de trois personnes par cellule.

Cette mise en œuvre retardée s'explique par la nécessité pour l'administration pénitentiaire de définir la répartition géographique des unités, qui exigent dans tous les cas des constructions nouvelles, puis d'élaborer un cahier des charges avec la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la Santé. Ce cahier des charges est aujourd'hui prêt et diffusé auprès des établissements de santé qui ouvriront une UHSA. Une unité ouvrira par région pénitentiaire (soit 9 au total et une supplémentaire dans la région parisienne) ; elles seront localisées dans les établissements qui possèdent un secteur de psychiatrie.

Votre Rapporteur spécial suivra la mise en œuvre de ce programme qui ne doit plus connaître de retard.

D.- LE DÉVELOPPEMENT DU TRAVAIL ET DE LA FORMATION EN PRISON : UN DÉFI ET UNE OBLIGATION

En 2006, le travail a occupé 32,9 % de la population pénale en maison d'arrêt et 52,3 % en établissement pour peines, soit au total en moyenne 21 542 détenus travaillant.

Les rémunérations brutes versées durant l'année 2006 au titre des activités de production se sont élevées à 36,3 millions d'euros, en légère augmentation (+ 1 %) par rapport à 2005. S'agissant des emplois en production, avec une moyenne de 8 203 postes en équivalent temps plein, on constate une augmentation par rapport à 2005 de 23 emplois. Mais sur 3 années, de 2003 à 2006, le recul est de 209 postes de travail.

Dans le parc public, le nombre de journées travaillées a diminué de 13 %. Pour les établissements à gestion déléguée, dans lesquels la fonction travail est gérée par un contractant, le montant global des rémunérations versées a progressé de 12 % et de 14 % pour le nombre de journées travaillées en 2006.

Pour 2008 et les années suivantes, l'administration souhaite faire aboutir différentes mesures telles que développer le principe du travail en continu, organiser un contrôle fiable du temps de travail, instaurer davantage de flexibilité pour faire face aux pics d'activité et améliorer le fonctionnement des ateliers, identifier les zones de travail susceptibles de faire l'objet d'une extension, permettre un accès facilité des véhicules et ainsi réduire les délais d'attente à l'entrée des établissements.

Il s'agit également d'augmenter le nombre des emplois offerts. Afin de créer 2 000 postes de travail en production d'ici fin 2009, un objectif triennal a été fixé, avec des cibles annuelles pour chacune des directions interrégionales des services pénitentiaires.

Les actions de formation professionnelle en faveur des personnes détenues ont concerné 21 605 détenus.

Pour 2008, l'administration pénitentiaire a demandé la progression des crédits pour disposer d'une enveloppe de **13 millions d'euros**.

Votre Rapporteur spécial considère que cet aspect de la question pénitentiaire est essentiel, et que de nouvelles solutions doivent être trouvées pour développer le travail et la formation, avec l'appui des collectivités locales et des organismes de l'emploi et de la formation professionnelle ; il est souhaitable que les travaux sur la loi pénitentiaire englobent ces questions.

E. – L'AMÉLIORATION DE LA GESTION DES PRISONS

La gestion des prisons par l'administration pénitentiaire avait fait l'objet d'observations nombreuses et assez critiques dans le rapport public particulier que la Cour des comptes a consacré à ce thème, et qui a été publié en janvier 2006. Dans ce rapport, la Cour a été particulièrement sévère sur l'exécution des contrats mixtes de gestion, considérant que l'administration pénitentiaire n'était en mesure ni de les piloter ni de les évaluer.

L'administration pénitentiaire a indiqué cette année qu'aucune préconisation n'est restée sans suite ; en même temps, plusieurs des recommandations formulées s'inscrivent dans les réformes administratives et opérationnelles conduites par l'administration pénitentiaire.

Parmi les principales préconisations, certaines ont fait l'objet en 2006 et 2007 des avancées les plus nettes :

– la réforme financière et comptable a été menée à bien, au prix de difficultés importantes, et corrigée en 2007 pour éviter la reproduction des errements de 2006 ; en particulier, la mise en place d'un compte de commerce permettant la gestion des dépenses et recettes de main-d'œuvre pénale et de cantine des détenus a été décidée et effectuée dans un délai extrêmement rapide et donne, en gestion 2007, toute satisfaction ;

– dans le champ du travail, de nombreuses préconisations ont été prises en compte, notamment par la mise en œuvre d'un plan d'action du service de l'emploi pénitentiaire et par la tenue de réunions régulières avec les acteurs du travail en prison, et notamment les groupements de gestion déléguée ;

– en matière de santé et d'hygiène, le partenariat avec le ministère de la santé, nécessaire depuis la loi de 1994, fait l'objet d'efforts répétés de l'administration pénitentiaire pour obtenir de son interlocuteur sanitaire une plus grande implication dans les questions de santé carcérale ; la mise en place d'un référent « santé pénitentiaire » au sein de la DHOS et la tenue de comités interdirectionnels réguliers entre les deux administrations doivent être approuvées ;

– en matière de cantine des détenus, l'uniformisation des conditions d'accès des détenus au cantinage fait l'objet d'un plan d'action national, dont la première étape (passation de délégations de service public dans trois directions régionales) est en cours.

Enfin, en matière de pilotage de la gestion déléguée, le dispositif de pilotage et de contrôle des marchés de gestion déléguée a été modifié, un expert a été recruté et placé à la tête d'une nouvelle Mission « gestion déléguée », et la gestion des dépenses concernées a été déconcentrée, ce qui a permis d'impliquer activement les directions interrégionales dans le suivi de la qualité et du coût des prestations délivrées.

F.– LES SERVICES PÉNITENTIAIRES D'INSERTION ET DE PROBATION : UN MAILLON ESSENTIEL DE LA POLITIQUE PÉNITENTIAIRE

Au 1^{er} janvier 2007, les 103 SPIP avaient en charge 146 000 personnes astreintes à une mesure en milieu ouvert contre 125 437 au 1^{er} janvier 2005, soit une augmentation de 16 %. Les effectifs réels de la filière insertion et probation sont de 2 779 agents.

Les missions des SPIP ont été étendues à plusieurs reprises au cours des dernières années, et notamment avec l'extension du suivi socio-judiciaire : on citera récemment encore la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, pour ses dispositions relatives aux violences conjugales et familiales. Au 1^{er} janvier 2007, 2 041 mesures de suivi socio-judiciaire étaient prises en charge par les SPIP en milieu ouvert contre 1 165 au 1^{er} janvier 2006.

Le budget des SPIP était de 311 millions d'euros en 2007 ; il s'élèvera à **336 millions d'euros en 2008**, soit une progression significative de +8 %.

Le budget insertion et aménagements de peine est porté à 19 millions d'euros en 2008, soit +6 % d'augmentation par rapport à 2007.

Les effectifs des personnels d'insertion et de probation ont été renforcés en 2007, passant de 1 800 agents en 2000 à 3 000 en 2007. En 2008, 150 à 200 recrutements supplémentaires devraient intervenir.

L'évaluation de l'activité des SPIP par l'inspection générale des services judiciaires et l'inspection des services pénitentiaires en 2005 a fait ressortir la multiplication des interventions des SPIP et l'insuffisance du personnel d'encadrement (chefs de service et directeurs d'insertion et de probation).

C'est pourquoi l'administration pénitentiaire conduit actuellement une clarification des missions des SPIP et à la redéfinition de leurs méthodes d'intervention. Ces travaux donneront lieu prochainement à une nouvelle circulaire ainsi qu'à la diffusion d'un référentiel des pratiques, ils devraient insister sur l'objectif de prévention de la récidive en milieu ouvert comme en milieu fermé.

Votre Rapporteur spécial insiste pour que soit mené à bien ce travail de clarification, de renforcement et de qualification pour permettre aux SPIP, maillon essentiel de la politique pénitentiaire, de remplir au mieux leurs missions difficiles.

Par ailleurs, **l'application du suivi socio-judiciaire se heurte depuis plusieurs années au manque de médecins coordonnateurs**. L'indemnité forfaitaire de 426,86 euros par année pour chaque personne suivie n'est certes pas suffisamment attractive, et elle n'a pas été revalorisée depuis 2001.

L'intervention de médecins coordinateurs plus nombreux est d'autant plus urgente que la loi du 10 août 2007 prévoit le prononcé d'une injonction de soins est de principe lorsque le condamné est placé sous surveillance judiciaire et qu'il est établi après expertise médicale qu'il est susceptible de faire l'objet d'un traitement.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la concertation interministérielle intervenue pour revaloriser cette indemnité, qui devrait être doublée. Le ministère de la Santé a annoncé en outre que le nombre de médecins coordinateurs passerait de 206 en 2007 à 450 en 2008. Le nombre de dossiers par médecin coordonnateur passerait à 20 au lieu de 15. Un décret très attendu est en préparation pour permettre aux psychologues d'accomplir la tâche de coordonnateur.

Il est souhaitable que des solutions à ces problèmes connus depuis plusieurs années soient enfin trouvées, car l'immobilisme en la matière a placé notre pays dans une situation difficile.

Enfin, votre Rapporteur spécial souligne la mise en place d'un nouveau programme de prévention de la récidive doté de 1 million d'euros : des groupes de parole pour des délinquants sexuels et délinquants violents seront mis en place par les SPIP pour comprendre le passage à l'acte et donc mieux le prévenir.

Afin de permettre une vraie mesure de la performance des services pénitentiaires d'insertion et de probation, **un indicateur du suivi des conventions partenariales a été ajouté pour fixer un cadre plus formalisé des relations entre les SPIP et leurs partenaires sociaux.**

VI.- LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le présent projet de loi de finances maintient pour 2008 la progression continue des moyens depuis dix années, passant de 796 millions d'euros en 2007 à **809 millions d'euros** (crédits de paiement). Cette progression est cependant plus limitée cette année : - 1,6 % par rapport aux 8 % prévus en loi de finances initiale pour 2007.

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme s'élève à 9 027 équivalents temps plein travaillés, soit une progression de 221 ETPT, se répartissant ainsi entre les actions :

RÉPARTITION DES EPTP PAR ACTION DU PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Par action	
Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	4 774
Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	2 051
Soutien	1 623
Formation	579
Total	9 027

La part de la catégorie B « métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif » augmente depuis 2006. Les éducateurs représentent en effet le « cœur de métier » de la protection judiciaire de la jeunesse et leur nombre est lié à la croissance de l'activité

L'extension du plafond d'emplois repose sur l'extension en année pleine des emplois créés en 2007, et sur le recrutement de 165 agents (147 ETPT) pour assurer l'ouverture à pleine capacité des sept établissements pour mineurs.

La Protection judiciaire de la jeunesse a fait l'objet d'un contrôle approfondi de la Cour des comptes en 2002 et 2003, à la suite duquel de nombreuses préconisations avaient été faites. **La Cour note, dans son rapport annuel présenté en 2007, que la direction a beaucoup progressé, l'amélioration étant traduite notamment par le projet stratégique pluriannuel élaboré par l'administration.**

La Cour souligne cependant que l'évaluation de l'efficacité des mesures et des différents services est encore « un champ largement ouvert ». Elle suggère par ailleurs la restructuration des services de gestion déconcentrés, trop éparpillés, et celle des services prestataires, dont les normes doivent être publiées et la carte réexaminée. En particulier, la gestion du personnel doit faire l'objet de réformes.

A.– LES PRIORITÉS DU PROJET DE BUDGET POUR 2008

Les priorités du programme pour 2008 ont été définies de la manière suivante :

– lutter contre la récidive des mineurs : cette action éducative des personnels de la PJJ sera mise en œuvre dans l'ensemble des établissements pénitentiaires pour mineurs : dans les quatre établissements ouverts en 2007 et dans les trois nouveaux établissements qui ouvrent en 2008. Les 100 emplois alloués pour 2008 devront faire du passage en prison un temps dévolu à l'éducation et à la construction d'un projet de sortie ;

– la rénovation de la formation, avec le transfert de l'école nationale de la PJJ de Vaucresson à Roubaix, pour y accueillir les premiers élèves en septembre 2008. La formation y sera modernisée : une direction des enseignements et de la recherche et une direction de l'ingénierie de formation permettront une meilleure prise en compte des évolutions du métier d'éducateur au regard de la diversité des publics confiés à la PJJ. 7 millions d'euros seront consacrés à l'achèvement du chantier en 2008 ;

– poursuivre l'adaptation des structures d'hébergement aux besoins : 96 places d'hébergement seront livrées en 2008 (7 foyers d'action éducative sont transférés dans des bâtiments neufs permettant l'accueil de 12 jeunes et un nouveau CEF de 12 places sera mis en service). Par ailleurs, la prise en charge médicale sera renforcée à titre expérimental dans 5 centres éducatifs fermés, avec le recrutement de psychiatres, de psychologues et d'infirmiers supplémentaires.

On notera que la PJJ obtient en 2008 la création de 147 ETPT correspondant à 165 recrutements de personnels qui seront affectés dans les trois nouveaux établissements pour mineurs à ouvrir : l'effectif complet, c'est-à-dire 43 personnes, sera donc disponible dans chacun des établissements.

B.– LE BILAN DE LA CRÉATION ET DU FONCTIONNEMENT DES CENTRES ÉDUCATIFS FERMÉS

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose de 352 établissements et services recouvrant différentes catégories de structures de placement de milieu ouvert, d'investigation et d'insertion. Ces structures sont de plusieurs sortes pour une prise en charge différenciée : foyer d'action éducative, centre de placement immédiat, centre éducatif fermé.

Votre Rapporteur spécial dressera le bilan de la création et du fonctionnement des centres éducatifs fermés, qui constituaient l'une des innovations de la loi de programmation de 2002.

Leur création se poursuit à un bon rythme : au 1^{er} août 2007, 326 places ont été créées dans les 31 centres ouverts. À la même date, 235 mineurs y étaient pris en charge. Depuis quatre ans, 1 113 jeunes ont été accueillis dans les CEF, concourant ainsi à la baisse significative du nombre de mineurs incarcérés.

Les jeunes s'y répartissent à raison de 8 à 12 dans chacune des structures, encadrés par un personnel de 24 à 27 membres, qui assurent une prise en charge continue 24h sur 24, tout au long de l'année.

Ainsi qu'il était prévu, le placement en centre éducatif fermé constitue une bonne alternative à l'incarcération en favorisant l'éducation dans un cadre contraignant. Les équipes éducatives ont pour mission de développer des projets pédagogiques centrés sur la réinsertion des jeunes dans la vie sociale, scolaire et professionnelle. Les mineurs font l'objet d'une surveillance de tous les instants et d'une prise en charge adaptée à leur personnalité, visant notamment à leur fixer les repères que leur contexte familial et leur histoire personnelle ne leur ont pas donnés.

Les premiers résultats obtenus par les centres sont très positifs, eu égard au public des jeunes accueillis, en situation d'échec total et tous multirécidivistes, auxquels les dispositifs existants n'ont pas apporté de réponse adéquate, qu'elle soit judiciaire ou sociale.

Une étude portant sur les 608 mineurs sortis de CEF depuis six mois a donné des indications plus précises.

S'agissant des modalités de prise en charge à la sortie :

- 53 % de jeunes ont été placés dans une structure d'hébergement classique de la PJJ, en famille d'accueil, ou en lieu de vie thérapeutique ;
- 32 % ont bénéficié d'un retour dans leur famille avec un suivi éducatif ;
- 13 % ont été incarcérés avec suivi PJJ ;
- 2 % ont été hospitalisés en service pédopsychiatrie, avec suivi PJJ.

S'agissant de la scolarité :

- 16 % ont bénéficié d'une remise à niveau scolaire leur permettant d'être réintégrés dans le dispositif de droit commun ;
- 32 % d'un retour direct dans un cursus de scolarité classique ;
- 27 % d'un pré-apprentissage ou d'un apprentissage ;
- 25 % d'une formation professionnelle.

Pour l'exercice 2008, les crédits prévus pour le fonctionnement des CEF publics et associatifs s'élèvent à 63,4 millions d'euros.

Les crédits prévus pour le fonctionnement des 8 CEF publics (7 en année pleine et une ouverture en cours d'année) s'élèvent à 6,7 millions d'euros. Les crédits prévus pour le fonctionnement des 35 CEF associatifs s'élèvent à 56,7 millions d'euros, dont 3,5 millions d'euros pour les 9 ouvertures de structures prévues. On notera que cinq CEF devront développer une prise en charge pédopsychiatrique, rendue nécessaire par la situation de certains adolescents.

Le prix prévisionnel pour 2008 d'une journée de prise en charge est évalué à 639 euros dans les structures du secteur associatif et à 616 euros dans les structures du secteur public.

Les prévisions d'ouverture en 2008 sont les suivantes :

PRÉVISIONS D'OUVERTURE DE CENTRES EN 2008

	Région	Calendrier	Places	Tranche d'âge
Gestion secteur privé				
27 Ham (Somme)	Picardie	1/9/08	12	16/18
28 Département du Rhône	Rhône Alpes Auvergne	1/12/08	12	13/16
29 (Manche)	Haute et Basse Normandie	1/12/08	12	13/16
30 Mulhouse (Bas Rhin)	Alsace	1/10/08	12	16/18
31 Pionsat (Puy de Dôme)	Rhône Alpes Auvergne	1/9/08	12	13/16
32 Combs la Ville (77)	Île de France	1/12/08	12	15/17
33 Sainte-Ménéhould (Marne)	Lorraine Champagne Ardennes	1/10/08	12	16/18
34 Aveyron	Midi Pyrénées	1/9/08	12	13/16
35 Vaucluse (84)	PACAC	1/12/08	12	16/18
Gestion secteur public				
8 La Chapelle St Mesmin	Centre Poitou Charente	1/9/08	10	
Total			118	

C.- CERTAINS ASPECTS DE LA GESTION À RÉFORMER

1.- La gestion du personnel à améliorer

La Cour préconise la refonte des quelque 21 corps de fonctionnaires existants, pour une direction dont les effectifs se limitent à 8 000 fonctionnaires. Elle critique également des conditions de recrutement et d'emploi trop rigides, qui obligent à recruter des personnels sur des postes contractuels en proportion assez importante pour assurer les mobilités et les redéploiements entre structures. Enfin, la Cour demande que soit amélioré le contrôle de l'activité des associations habilitées, ainsi qu'un contrôle portant sur l'usage et la consommation des crédits.

On notera que l'administration élabore une carte des emplois permettant de déterminer le plafond d'emplois de chacune des régions en fonction de critères objectifs.

L'administration a par ailleurs entrepris une expérimentation de formation qualifiante des personnels éducatifs, l'Inspection des services ayant constaté que 75 % des intervenants éducatifs en centres éducatifs renforcés étaient dépourvus de diplômes spécialisés dans le champ éducatif. Le but de cette expérimentation est l'accompagnement des professionnels dans l'exercice de leur mission, avec un accès à la validation des acquis de l'expérience (VAE).

2.– La sous-dotation du secteur associatif : apurer le report de charges

La sous budgétisation récurrente du financement du secteur associatif habilité qui perdure depuis 2003 fait supporter chaque année sur les crédits ouverts un report de charges de l'année antérieure très importants, ce qui réduit mécaniquement les ressources de financement de l'exercice en cours. **Le report de charges de 2006 sur 2007 s'élève à 35 millions d'euros.**

En 2006, la dotation globale relative au secteur associatif habilité à la fin de l'exercice 2006 s'est élevée à 287,66 millions d'euros. Les dépenses 2006 se sont élevées à 286,49 millions d'euros dont 62 millions au titre des reports de charges 2005, soit un taux de consommation de 99,6 % des crédits ouverts.

La multiplicité des dotations complémentaires, leur caractère aléatoire et leur mise en œuvre parfois tardive rendent difficile la programmation des dépenses et l'exécution de la gestion.

Des efforts importants ont été réalisés pour mieux gérer le financement du secteur associatif ; le financement du secteur associatif a été considéré comme prioritaire ce qui a réduit les dotations initiales des services publics de la PJJ, les objectifs de maîtrise des dépenses du secteur associatif habilité ont été tenus.

Cependant la situation budgétaire du secteur associatif habilité n'est pas encore apurée. En effet, l'estimation des reports de charge de 2006 sur la gestion 2007 s'élève à environ 36 millions d'euros.

Malgré l'augmentation de l'activité des services (+ 3,5 % en mesures), le budget de fonctionnement est resté stable (+ 0,13 %). Les effets de la régulation budgétaire ont même eu pour conséquence de diminuer les crédits disponibles par rapport à l'exercice 2005 (- 1,58 %) malgré une activité structurellement en augmentation, des charges nouvelles à supporter (programme CEF, CER) et des coûts de fonctionnement croissants (locations immobilières, fluides, carburants).

Les difficultés du système d'information budgétaire et comptable NDL limitent l'efficacité des dépenses (mise en place tardive des crédits, engagements comptables à la sous action, clôture de gestion anticipée).

Même si un abondement des crédits est attendu en 2007, votre Rapporteur spécial constate que l'assainissement de la gestion du secteur associatif habilité n'a pas encore eu lieu.

Pour 2008, les crédits de fonctionnement destinés au **secteur public seront de 26,7 millions d'euros** et ceux destinés au **secteur habilité seront de 186,8 millions d'euros**.

Les dépenses d'investissement passeront de 16,8 millions d'euros à 55 millions d'euros en autorisations d'engagement, tandis que les crédits de paiement resteront stables.

3.– Vers une poursuite de la déconcentration ?

Le décret du 24 mai 2005 portant déconcentration en matière de recrutement et de gestion de certains personnels relevant du ministère de la justice avait posé le principe de la déconcentration de la gestion des ressources humaines au niveau des directions régionales.

À la suite d'un audit réalisé auprès des directions régionales, l'administration a entrepris une expérimentation auprès de cinq directions régionales pour mesurer l'impact d'un second train de déconcentration avec la mise à disposition d'un outil informatique permettant aux régions de saisir l'ensemble des actes de leur compétence dans la carrière des agents.

L'expérimentation s'est achevée en mars 2007 avec un bilan très positif.

Aussi de nouvelles compétences ont-elles été déléguées aux services déconcentrés depuis le 1^{er} juillet 2007 : elles concernent la déconcentration d'actes impactant les effectifs mais non soumis à l'avis préalable des commissions administratives paritaires (les temps partiels, le congé de présence parentale, le congé parental, le congé de représentation, la cessation progressive d'activité, les disponibilités de droit, les congés de maladie).

À terme, la déconcentration devrait permettre de responsabiliser pleinement les services déconcentrés et redonner à l'administration centrale sa mission essentielle de conception, d'expertise, d'évaluation et de contrôle.

D.– L'ADAPTATION DU PATRIMOINE IMMOBILIER SE POURSUIT

La cession de biens immobiliers devenus peu adaptés aux besoins se poursuit.

Une vingtaine de biens immobiliers ont été cédés en 2006 pour un montant de près de 4,7 millions d'euros. La douzaine d'immeubles auparavant affectés à la direction de la PJJ n'a pas donné lieu à une relocalisation de services ; dans certains cas, l'emprise foncière s'est avérée trop vaste pour l'activité éducative, dans d'autres cas, des sites ou des logements de fonction ont été abandonnés.

Depuis le début de l'année 2007, près de 800 000 euros de produits de cessions ont été inscrits au budget de l'État dont des reliquats de cessions effectuées fin 2006.

Une trentaine de biens immobiliers sont susceptibles d'être vendus d'ici la fin de l'année 2007 pour un montant évalué à près de 22,6 millions d'euros. Près de la moitié de ce montant correspond aux locaux de Vaucresson de l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse qui sera délocalisée à Roubaix à la rentrée scolaire de septembre 2008, libérant le site de Vaucresson dont la cession se fera au profit de la ville de Vaucresson pour la réalisation de logements sociaux.

En 2008, une dizaine de sites ont déjà été identifiés comme devant faire l'objet d'une remise au Domaine en vue de leur cession, dont de nombreux établissements pénitentiaires qui seront remplacés à la suite de la livraison de nouveaux centres.

VII.- L'ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Le programme 101 comporte essentiellement des crédits d'intervention. En effet, à partir de 2008, les dépenses pour les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD) seront désormais inscrites sur le titre 6, dès lors que ces groupements d'intérêt public ne remplissent pas tous les critères cumulatifs leur permettant d'être qualifiés d'opérateurs de l'État.

Les crédits demandés pour le programme s'élèvent à 368 millions d'euros en autorisations d'engagement et à **335 millions d'euros** en crédits de paiement, en diminution de 2 % par rapport à 2007.

Les priorités du programme pour l'année 2008 sont les suivantes :

– la mise en œuvre d'un programme d'ensemble en faveur des victimes, centré sur l'amélioration de leur prise en charge et de leur accompagnement jusqu'au terme du parcours judiciaire. C'est à cette fin que le Gouvernement a prévu la mise en place d'**un juge délégué aux victimes**, chargé de veiller à l'indemnisation des victimes, à leur protection et à leur information. Les crédits en faveur des associations qui prennent en charge les victimes augmentent de 14,7 % passant à 10,9 millions d'euros ;

– la consolidation des crédits d'aide juridictionnelle, ces crédits restant stables à 327,1 millions d'euros. Deux facteurs se conjuguent : le maintien du nombre d'admissions et l'amélioration de la maîtrise des dépenses : un rétablissement de crédits de 8,9 millions d'euros rendu possible par l'incitation au recouvrement auprès des justiciables viendra compléter la dotation de 318,2 millions d'euros ;

– un meilleur accès au droit des publics les plus fragilisés et le développement de la résolution amiable des conflits. Les crédits consacrés au développement de l'offre de services de proximité en matière d'accès au droit, notamment grâce aux conseils départementaux de l'accès au droit augmentent de 4 % et s'élèvent donc à 3,6 millions d'euros. En outre, les moyens alloués à la médiation familiale ou aux espaces de rencontre progressent de 11,3 %, s'élevant à 2,3 millions d'euros et permettant ainsi de conforter le réseau associatif spécialisé en ce domaine et de contribuer au soutien des familles en difficulté.

A.- LES MOYENS DU PROGRAMME

On notera que depuis le 1^{er} janvier 2007, les emplois et crédits correspondants au titre 2 du programme ont été transférés sur le programme 166 *Justice judiciaire*.

1.— Le recouvrement des créances de l'Etat en matière d'aide juridictionnelle

Le nombre total des admissions a augmenté de 10,1 % en 2004, de 6,6 % en 2005 et de 2,1 % en 2006 pour atteindre le niveau de 904 961 admissions. Au premier semestre 2007, 467 736 admissions ont été prononcées, soit une hausse de 0,8 % (contre 0,5 % au premier semestre 2006). L'aide juridictionnelle est le plus souvent totale, puisque cette dernière représente 88 % des admissions.

La dépense d'aide juridictionnelle s'est élevée à 300 millions d'euros en 2006, ce qui s'explique par les mesures prises en faveur des justiciables les plus fragilisés en 2002 et 2003. Les crédits de paiement inscrits pour 2007 s'élevaient à 327 millions d'euros.

La dotation budgétaire inscrite au présent projet de loi est de **351,25 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 318,18 millions d'euros en crédits de paiement.**

L'article 43 de la loi du 10 juillet 1991 dispose que les frais avancés par l'État, à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police, sont, sauf dispense totale ou partielle du juge, recouvrables contre la partie perdante ou condamnée aux dépens lorsqu'elle ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle.

Un audit de modernisation a porté sur le recouvrement des créances en matière d'aide juridictionnelle. Remis en janvier 2007, cet audit constate que, pressés par la masse des travaux qui leur sont dévolus, les greffes ne disposent pas des ressources nécessaires pour recouvrer systématiquement les créances de l'État à l'égard de parties solvables. Il a constaté que seule la moitié des créances est recouvrée, pour environ 11 millions d'euros par an, une somme équivalente étant abandonnée au détriment du Trésor Public.

Conformément à la recommandation de cet audit, un dispositif d'incitation budgétaire lié aux résultats du recouvrement est mis en place. C'est pourquoi la diminution par rapport à 2007 du niveau des ressources budgétaires est compensée par un plan de recouvrement des avances de frais de procédure faites au titre de l'aide juridictionnelle qui, en gestion, viendra atténuer les charges de l'action par rétablissement de crédits à hauteur de 8,9 millions d'euros. Cet effort de recouvrement devrait assurer la stabilité des moyens de l'action par rapport à 2007.

2.– Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité

Le budget prévisionnel de cette action s'élève à **3,65 millions d'euros**, contre 3,51 en 2007.

Les principales mesures prévues pour 2008 portent sur le soutien à l'activité des 92 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) ainsi que sur la création de 5 nouveaux conseils en 2008 et sur le renforcement de leurs ressources humaines pour inscrire l'action des CDAD dans la durée (montage de projets et tâches administratives, animation, suivi et évaluation des dispositifs d'accès au droit). Tous les départements disposeront d'un CDAD en 2008 : votre Rapporteur spécial souhaite cependant, au-delà de ces annonces satisfaisantes, attirer l'attention sur les **difficultés de personnel que rencontrent ces structures nouvelles**, qui opèrent un « droit de tirage » sur les greffiers en chef et greffiers, catégories très disputées à la suite des différentes réformes adoptées ces dernières années et qui ont contribué à accroître leur tâche alors que ces personnels sont en nombre insuffisant pour le fonctionnement normal des juridictions.

En outre, des crédits sont destinés à la dotation de premier équipement de 6 maisons de la justice et du droit (MJD) lors de leur création, ou au renouvellement le cas échéant des équipements informatiques et de mobilier de MJD existantes (68 730 euros) et au soutien à l'action des associations nationales œuvrant dans le domaine de l'accès au droit (de l'ordre de 58 000 euros)

3.– L'aide aux victimes

Afin d'améliorer la situation des victimes d'infractions pénales au travers d'actions d'accompagnement des victimes dans la phase postérieure au jugement, en particulier pour l'indemnisation et le soutien des victimes les plus vulnérables, sera renforcé le réseau des 172 associations d'aide aux victimes conventionnées et subventionnées dont plus de la moitié ont signé des conventions pluriannuelles d'objectifs avec les Cours d'appel.

Ces mesures permettront l'accueil d'environ 250 000 victimes d'infractions pénales et le suivi de plus de 150 000 victimes au cours des trois prochaines années.

Le montant total des crédits prévus pour 2008 pour le financement du réseau des associations d'aide aux victimes sur le territoire national s'élève à 8,8 millions d'euros.

Au plan national, les conventions pluriannuelles d'objectifs avec les principales associations de victimes et d'aide aux victimes ont été renouvelées en 2006 pour une durée de trois ans et correspondent à des engagements à hauteur de 1,48 million d'euros.

La politique annoncée par la ministre en faveur des victimes a déjà suscité de nombreuses demandes de financement de plusieurs associations de victimes, venant s'ajouter au financement déjà décidé en faveur des associations les plus dynamiques et mettant en place des actions innovantes sur des thématiques spécifiques (violences conjugales, enfants victimes, discriminations).

Le ministère de la Justice prévoit de consacrer une somme de 1,9 million d'euros au versement de subventions à ces structures ainsi qu'au soutien des projets d'accompagnement des personnes particulièrement fragilisées. Il est en outre prévu de maintenir un fonds de réserve de 200 000 euros pour les accidents collectifs et procès exceptionnels.

Le budget de cette action, hors personnel, s'élève à **10,9 millions d'euros** pour 2008, contre 9,51 en 2007.

B.- LE DÉVELOPPEMENT DE L'ACCÈS AU DROIT EST LIMITÉ PAR LE MANQUE DE PERSONNEL

Au 1^{er} septembre 2007, il existe 123 maisons de justice et du droit (MJD) réparties au sein de 27 cours d'appel (57 départements concernés). Ces structures judiciaires de proximité sont implantées prioritairement dans les Zones urbaines sensibles ou à proximité.

Ces maisons ont reçu plus de 550 000 personnes en 2005 et près de 700 000 personnes en 2006 (personnes convoquées et visiteurs).

Pour pallier le manque d'effectifs, en raison notamment des départs des emplois-jeunes (70 à compter de l'année 2004) qui n'ont été que très partiellement remplacés par des agents de catégorie C, des agents sont mis à disposition par les CDAD et recrutés en contrats aidés (environ 20 agents).

La Direction des services judiciaires propose des affectations d'agents de ces catégories en MJD afin d'éviter la fermeture à terme de certaines structures.

Ces structures fort utiles ressentent, comme d'autres, les tensions concernant certaines catégories de personnel : il faut souhaiter que la géographie des MJD s'inscrive également dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire qui implique de repenser l'offre d'accès au droit, en amont de l'accès à la Justice.

VIII.– CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE ET ORGANISMES RATTACHÉS

Le périmètre du programme a été modifié avec le transfert des crédits de l'Ordre de la Libération et de l'Ordre de la Légion d'honneur sur la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

La dotation du programme sera de **262 millions d'euros** en crédits de paiement, et de 273,7 millions d'euros en crédits d'engagement.

L'ensemble du plafond d'emplois s'élève à 1 579 ETPT, dont 113 relèvent de la Commission nationale Informatique et libertés (CNIL).

Les priorités définies par le responsable de programme seront les suivantes :

– développer les nouvelles technologies au service de la Justice : 66,6 millions d'euros sont mobilisés pour les grands projets informatiques au cœur de la modernisation de la justice : *Cassiopée* pour une nouvelle chaîne pénale, *Harmonie* pour un nouveau mode de gestion des ressources humaines, *Origine* pour l'organisation des établissements. *Amalfi-2* pour la dématérialisation du livre foncier d'Alsace-Moselle et *Game* pour le suivi automatisé des mesures éducatives de la PJJ ;

– augmenter les moyens de l'action sociale, grâce à une augmentation de 0,21 million d'euros ;

– le renforcement des moyens de la CNIL pour lui permettre de mieux faire face à ses missions et aux attentes des citoyens, grâce à la création de 15 emplois.

A.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE LA CHANCELLERIE

1.– La suppression de 53 emplois et la progression indemnitaire compensatrice

En 2008, le ministère propose, au titre des économies structurelles, le non-remplacement des agents d'administration centrale partant à la retraite. Au total, 53 ETPT d'administration centrale sont supprimés, ramenant le plafond d'emplois du programme à 1 466 ETPT.

Cette suppression est compensée par une mesure indemnitaire de 200 000 euros. Cette dernière doit permettre d'accompagner les restructurations et réorganisations induites par les suppressions d'emplois.

Le ministère de la Justice, et notamment son administration centrale, se considère mal placé, sur le plan indemnitaire, par rapport à l'ensemble des autres grands ministères. Pour cette raison, il lui est souvent difficile d'attirer, mais aussi de retenir, dans les services de l'administration centrale, les collaborateurs de bon niveau dont il a besoin. Un rattrapage a été entrepris, mais interrompu en 2007 ; il devrait donc reprendre en 2008.

2.— La modernisation du ministère

Le développement des applications informatiques et des moyens bureautiques au service des juridictions, des établissements et services pénitentiaires et de l'administration du ministère de la Justice se poursuivra, afin d'accélérer la mise en œuvre de la numérisation des procédures civiles et pénales. Les crédits prévus seront de 15 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette priorité se manifeste notamment au travers de deux programmes.

Il s'agit d'abord de la modernisation de la chaîne pénale des tribunaux de grande instance (projet *Cassiopeé*), qui rentre en déploiement dès le début 2008 mais qui doit faire, en parallèle, l'objet d'évolutions destinées à lui permettre d'être déployée en cours d'appel et dans les juridictions parisiennes (tribunaux de grande instance) en remplacement de l'application NCP, désormais obsolète et devenant coûteuse à maintenir.

On notera que cette chaîne pénale devra être interfacée avec les applications informatiques des services d'enquête (police et gendarmerie nationale) ainsi qu'avec d'autres applications métier du ministère (en particulier concernant la gestion des frais de justice), l'interfaçage avec le casier judiciaire national faisant partie des opérations d'ores et déjà lancées.

Il s'agit également de la dématérialisation, en particulier la dématérialisation des procédures pénales et la dématérialisation des échanges en matière civile et administrative, sujets d'un récent audit de modernisation de l'État. Cette mesure doit permettre d'accompagner la réforme de la carte judiciaire et la modernisation de la justice. **Cette priorité conduit à l'augmentation des crédits de paiement informatiques (1,2 million d'euros) inscrits sur l'action 4 *Gestion administrative commune*.**

En conséquence, les crédits de fonctionnement progressent pour tenir compte des marchés divers de fournitures et d'entretien (+16,2 millions d'euros sur l'action 4) et des marchés de communication (+4,3 millions d'euros sur l'action 1).

3.— Les crédits du programme obérés par les loyers des différentes implantations du ministère

L'administration centrale du ministère de la Justice est logée à Paris sur 7 sites principaux et plusieurs sites satellites, tous occupés à 100 %.

La politique immobilière de la Chancellerie a été redéfinie en 2006 dans le cadre de la réalisation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui a été présenté au Conseil de l'immobilier de l'État.

La stratégie à moyen terme vise deux objectifs complémentaires principaux : créer deux pôles justice dans Paris intra-muros, le premier situé autour de la place Vendôme pour les services en relation constante avec le Garde des Sceaux et son cabinet, le second situé en périphérie pour tous les autres services, se dégager des locations trop onéreuses situées dans le centre de Paris.

La création de deux pôles du ministère de la Justice dans Paris a été engagée en 2005 par le transfert de 700 agents vers le sud-ouest parisien, dans un ensemble immobilier pris en location situé dans le 15^{ème} arrondissement.

Les différentes implantations des services centraux du ministère occupent 9 immeubles ou parties d'immeubles loués à Paris, soit une surface de 33 000 mètres carrés pour un total des loyers de 19 millions d'euros.

Une expérimentation de calcul de loyers budgétaires s'applique à deux immeubles en propriété, celui de la place Vendôme et celui de la rue Halévy. La comparaison permet de constater que les loyers « reconstitués » sont très inférieurs ou inférieurs à la quasi-totalité de ceux des immeubles loués.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait que la politique immobilière du ministère pour ce qui concerne ses implantations centrales, dont on annonce le schéma et les directives depuis plusieurs années, soit présentée précisément et justifiée économiquement. En effet, ce schéma est peu clair jusqu'à présent, et semble consister à déménager les services d'immeubles loués à un prix de marché très onéreux vers des immeubles un peu moins onéreux, mais largement plus que l'occupation de lieux dont l'administration est propriétaire.

Les différentes solutions doivent être examinées, sans exclure l'installation dans des immeubles dans l'État est propriétaire, s'agissant de services relevant des fonctions régaliennes de l'État.

4.– Le suivi insuffisant de la performance du programme

L'administration a apporté des modifications présentées comme peu substantielles au volet performance du programme. Ainsi, pour l'objectif *Assurer une réduction maximale du délai moyen d'affectation sur les postes de l'administration centrale ouverts au recrutement dans les programmes*, l'administration, « d'un commun accord avec le MINEFI », a supprimé l'indicateur 2.1 *Délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement*. L'administration souligne que « tant l'objectif que l'indicateur correspondant ne présentent pas d'intérêt particulier en termes de mesure de performance du programme ».

Votre Rapporteur spécial doit-il en déduire que la durée des nominations aux postes vacants, déjà critiquées par l'ensemble des acteurs des juridictions, pourra s'accroître encore sans qu'aucun effort ne soit fait du côté de l'administration chargée du soutien ?

De même, pour l'objectif *Assurer une gestion efficiente des personnels*, l'indicateur 3.1 *Dépense moyenne par catégorie, pour le bureau du personnel, de la gestion d'un agent de l'administration centrale* a été « simplifié » à la demande du ministère des Finances, c'est-à-dire que la moitié de la mesure de la performance a été supprimée. Seul le coût total de la gestion a été maintenu.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait être éclairé sur les raisons qui conduisent à affranchir les agents du programme *Conduite et pilotage* d'une mesure de leur performance, alors qu'ils sont au cœur du bon fonctionnement des juridictions en pourvoyant aux postes vacants dans des délais que l'on souhaiterait beaucoup plus brefs.

Il est donc souhaitable que ces deux indicateurs soient rétablis.

B.– LES MOYENS DES INSTITUTIONS RATTACHÉS

1.– La Commission nationale Informatique et libertés

Avec 570 % d'augmentation de son activité en 3 ans, plus de 70 000 fichiers déclarés chaque année, la CNIL a connu une croissance spectaculaire et continue de son champ d'action.

Avec la nouvelle loi « informatique et libertés » du 6 août 2004, la CNIL s'est vu attribuer de nouvelles compétences : contrôles sur place, mise en œuvre d'une formation contentieuse, création et animation du réseau des correspondants « informatique et libertés », missions de conseil et d'information, autorisation des fichiers les plus sensibles mis en oeuvre tant par le secteur public que privé.

La comparaison européenne a mis en évidence la faiblesse de ses moyens, en comparaison avec les organes comparables que sont la « CNIL » tchèque, la Commission anglaise ou allemande.

La CNIL est désormais saisie d'environ 1 600 demandes chaque année nécessitant plus de 4 500 vérifications dans différents fichiers. L'augmentation de celles-ci a constitué un stock croissant préjudiciable aux droits des personnes concernées. Ainsi au 15 avril 2007, 3 000 vérifications demeuraient non traitées imputables au manque de moyens de la CNIL, aux procédures plus lourdes et aux délais de réponse des services de police judiciaire et des Parquets.

En outre, près de 2 000 plaintes sont actuellement en cours d'instruction. La mise en place de la « plainte électronique » directement accessible depuis le site Internet de la CNIL ainsi que la participation de notre Commission au dispositif « Signal SPAM » initié par le Gouvernement, devraient conduire à une augmentation du nombre des plaintes auquel il importera d'apporter une réponse dans des délais raisonnables.

La CNIL répond en outre aux demandes de conseil : 800 sont en cours d'instruction.

La Commission a demandé dans une démarche pluriannuelle le doublement de ses moyens en personnel sur la durée de la nouvelle législature (soit 100 ETPT), afin notamment de développer ses implantations territoriales.

Le présent projet de loi prévoit la création de 8 ETPT nouveaux et une dotation supplémentaire de 400 000 euros, ce qui constitue un effort significatif. Cependant, il convient de suivre le développement des tâches auxquelles devra faire face la Commission dans les prochaines années, afin de soutenir si nécessaire cet effort.

On notera que comme le Parlement l'avait demandé, une mesure de la performance a été introduite pour la Commission nationale informatique et libertés. Un objectif 7 a été créé : *Améliorer la communication sur les principes de la loi informatique et libertés pour permettre aux citoyens une meilleure connaissance de leurs droits en matière de protection des données personnelles.*

Il est assorti d'un indicateur : *Pourcentage de citoyens qui s'estiment suffisamment informés de leurs droits en matière de protection des informations personnelles les concernant.* Le mode de calcul de cet indicateur est basé sur le nombre de personnes de l'échantillon ayant répondu positivement à la question « vous-même avez-vous le sentiment d'être suffisamment informé à propos de vos droits en matière de protection des informations personnelles vous concernant ? ».

Ce premier indicateur devrait être complété par d'autres relatifs au traitement des dossiers par la Commission, en prenant en considération par exemple l'état du stock ou le nombre de dossiers traités par les agents.

2.– Le Haut conseil au commissariat aux comptes

Le Haut conseil se voit doter de un million d'euros pour 2008, dont 702 000 constituent des charges de personnel et 300 000 euros des dépenses de fonctionnement.

Ces dernières dépenses consistent en la location de l'immeuble où se trouve le Haut conseil, à Paris dans le 8^{ème} arrondissement. Les effectifs du conseil étant réduits à 12 personnes, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la dimension et les caractéristiques des locaux loués par le Haut conseil à un prix très élevé : une solution autre pourrait être selon lui étudiée.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de la séance du 25 octobre 2007 à 9 heures, votre commission des Finances a examiné les crédits de la mission Justice.

Après l'exposé de votre **Rapporteur spécial, M. Jérôme Chartier** l'a félicité pour la qualité de son travail et pour les différentes observations et propositions qui en découlent.

M. Jean-Pierre Gorges a demandé à votre Rapporteur spécial s'il était possible d'envisager une délégation de service public des fonctions de greffe et des fonctions administratives des tribunaux, afin d'accélérer le traitement des dossiers et revenir à des délais de traitement corrects. Par ailleurs, existe-t-il un lien entre la réorganisation de la carte judiciaire et la suspension des programmes de construction de certaines cités judiciaires, pourtant planifiés depuis longtemps ? Enfin, est-il pertinent de maintenir des structures de détention de petite taille, comme les maisons d'arrêt, qui ont un coût de gestion important et sont en général implantées dans le centre-ville ?

M. Jérôme Chartier a souhaité attirer l'attention de votre Commission sur deux sujets. Tout d'abord, les changements de périmètre budgétaire entre missions et au sein des missions peuvent rendre difficile la comparaison des budgets d'une année sur l'autre pour les Rapporteurs spéciaux et le Parlement en général. Serait-il possible de mettre en place, en lien avec le Gouvernement, une méthode permettant de comparer les missions à structure constante ?

À l'encontre de la position de votre Rapporteur spécial peu favorable à la prise en charge par l'administration pénitentiaire du transfèrement et de la garde des détenus de leur établissement vers les unités hospitalières sécurisées, il a estimé que cette prise en charge peut certes générer un surcoût, mais permet aux forces de police et de gendarmerie d'être affectées à des tâches de maintien de l'ordre et d'investigation, pour lesquelles les besoins sont importants.

M. Patrice Martin-Lalande a souligné le caractère très positif du projet de budget pour la justice. Il conviendrait d'inciter le Gouvernement à développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication afin de faciliter l'accès du citoyen à la justice : informations générales, introduction d'une instance, suivi d'un dossier. Tout le territoire est aujourd'hui connecté à Internet, y compris les petites communes rurales, dans lesquelles un point d'accès est installé dans les services publics ou les commerces de proximité. Ce serait un réel progrès en faveur de la proximité de la Justice de développer de telles possibilités de saisine informatique.

M. Patrice Martin-Lalande a précisé qu'il entendait déposer un amendement en ce sens, tendant à augmenter les crédits destinés à favoriser l'accès au droit.

Votre **Rapporteur spécial** a souligné qu'un important programme de numérisation et de recours aux technologies de l'information était en cours, parmi lesquelles la numérisation pénale, la dématérialisation des échanges avec les cabinets d'avocats en matière civile, la visioconférence dans les tribunaux de grande instance. Ce programme est effectivement limité aux professionnels de la justice, et donc peut-être insuffisant quant à l'usage par les citoyens.

M. Patrice Martin-Lalande a précisé qu'il est tout aussi important de développer ces technologies au profit des citoyens. Il n'y a aucune raison pour que le recours aux technologies de l'information ne soit pas encouragé en parallèle dans les services et auprès des justiciables.

Le **Président Didier Migaud** a souhaité rappeler que tous les Français n'ont pas le même accès à Internet.

Votre **Rapporteur spécial** a souligné l'importance du contact humain dans le travail de la justice.

Le transfèrement des détenus pose le problème des coûts : si l'administration pénitentiaire assure le transfèrement, il faut que les moyens financiers correspondants lui soient donnés afin qu'elle procède aux achats nécessaires, de fourgons cellulaires par exemple, ainsi qu'aux formations nécessaires pour ses personnels.

La comparaison des crédits et des emplois prévus et disponibles d'une année sur l'autre est en effet difficile dans certains cas, mais la présentation actuelle des crédits permet cependant une information assez complète. Il faut souligner par ailleurs que le service public de la justice a su mettre en œuvre la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 sans moyens spécifiques en personnel. Les préoccupations de gestion et d'utilisation la plus rationnelle possible des crédits ont pénétré les juridictions, ce qui a été nouveau, les magistrats et fonctionnaires étant peu familiers de la gestion financière auparavant.

M. Jérôme Chartier a indiqué que le problème principal, concernant la comparaison des emplois et des crédits d'une année à l'autre, réside dans le fait que le Gouvernement détermine unilatéralement le champ des missions.

Le **Président Didier Migaud** a souligné que la mise en œuvre de la loi organique a beaucoup amélioré l'information du Parlement. Les difficultés de comparaison résultent le plus souvent des transferts intervenus en cours d'année. Cependant les mouvements de personnel sont mieux connus aujourd'hui. Quant à la définition du périmètre des missions, elle appartient au Gouvernement.

Votre **Rapporteur spécial** a confirmé que pour la mission *Justice*, les difficultés de lecture et de comparaison ne résultent pas tant du périmètre de la mission que des ajustements d'emplois et de crédits en cours d'exercice. Le manque de transparence qu'il a souligné est constaté par les chefs de cour et les fonctionnaires eux-mêmes : il leur est difficile de savoir comment se situe leur

dotation par rapport à celle d'autres juridictions dont la charge de travail est égale, et de savoir sur quelle base est fondée leur dotation en personnel, puisqu'il ne s'agit pas d'une stricte application d'un ratio par rapport au volume des affaires et des dossiers. Un sentiment d'injustice naît parfois de cette absence de transparence.

Si certains petits établissements pénitentiaires demeurent indispensables, la tendance est cependant à l'ouverture de nouvelles structures plus importantes, plus économes en personnel et en moyens de fonctionnement par rapport aux petites structures. Beaucoup d'établissements anciens ont vocation à être fermés dès que les nouvelles capacités seront disponibles.

Aucun lien ne peut être établi entre la réforme de la carte judiciaire et la suspension des programmes de construction des cités judiciaires. En revanche, les programmes de construction votés en 2002 se sont cumulés avec la programmation antérieure. L'affectation d'autorisations d'engagement en montant important ont accru les besoins de crédits de paiement pour les années 2006 et 2007. Plusieurs opérations d'investissement ont été ralenties par le manque de crédits de paiement, ce qui peut expliquer ces interruptions.

Les greffes des tribunaux, se rattachant à la mission régaliennne de l'État, ne sauraient faire l'objet de délégations de service public. Cependant, le recours aux postes contractuels se développe dans les juridictions pour accélérer le traitement des dossiers et résorber les retards de la production des jugements par exemple.

M. Jean Launay a demandé au Rapporteur spécial d'indiquer à la Commission le nombre de personnes incarcérées en France. Les maisons d'arrêt sont-elles incluses dans le chiffre global ? Quel est le niveau d'exécution du plan actuel de construction de prisons ? La population carcérale devrait être de 72 000 personnes en 2012 : faudra-t-il engager un nouveau plan de construction de prisons ?

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que 61 810 personnes étaient actuellement incarcérées, dont environ 30 % de prévenus. Ce chiffre marque une décreue, puisque la population carcérale s'élevait à 64 000 en 2004. Le programme immobilier en cours permettra de faire face à la croissance de la population carcérale si des mesures alternatives à l'incarcération sont parallèlement mises en oeuvre. Celles-ci ont récemment beaucoup progressé pour atteindre 10 % des personnes sous écrou, et la Garde des Sceaux en a d'ailleurs fait une priorité. Néanmoins, pour ce faire, il faut que les services pénitentiaires d'insertion et de probation disposent de moyens suffisants.

Le programme actuel doit permettre la création de 13 200 places ; quelques retards sont constatés dans l'exécution de la livraison des établissements pour majeurs, en revanche, l'ensemble des établissements pour mineurs sera achevé en 2008, ce qui doit être salué. Si la prévision de la Direction de

l'administration pénitentiaire portant sur un nombre de 70 000 à 72 000 personnes détenues en 2012 se confirme, il manquera à nouveau environ 10 000 places. En matière d'immobilier pénitentiaire, chaque programme achevé est suivi d'une période de latence trop longue ; il faut donc inciter le Gouvernement à préparer dès à présent la programmation suivante, qui ne sera pas aussi importante que l'actuelle.

Suivant l'avis favorable de votre Rapporteur spécial, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission *Justice*.

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- M. Claude d’Harcourt, directeur de l’administration pénitentiaire
- M. Jérôme Filippini, sous-directeur de l’administration pénitentiaire
- M. Alex Turk, président de la CNIL, et M Yann Padova, secrétaire général
- M. Noël, directeur adjoint du cabinet de Mme Rachida Dati, Ministre de la Justice
- M. Hérondart, directeur de cabinet adjoint
- M. Jérôme Poirot, conseiller technique chargé des affaires budgétaires et administratives
- Mme Perreux, présidente du Syndicat de la magistrature et Mme Rateau, vice-présidente du Syndicat de la magistrature
- Mme Vandier, vice-présidente de l’Union syndicale des magistrats et M Bedouet

Entretiens à la Cour d’appel de Rennes :

- M. Michel Couailler, premier président
- M. Jean-Marie Darde, procureur général
- M. Le-Donge l’Hénoret, secrétaire général
- M. Adam, Coordinateur, directeur délégué à l’administration régionale judiciaire
- M. Jean-François Sanchez, chef de greffe

ANNEXE 2 : L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU REGARD DES CHARGES NOUVELLES, UN EXEMPLE

COUR D'APPEL DE RENNES 2000/2007 – CHARGES NOUVELLES/ÉVOLUTION DES EFFECTIFS

Mesures	Charges nouvelles	Évolution des effectifs
Loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes	Instauration d'un recours en matière d'application des peines, création de la juridiction régionale de la libération conditionnelle	
	Instauration d'un recours relatif aux décisions prononcées par les cours d'assise, création de la cour d'assises d'appel	Création d'un emploi de greffier pour les besoins de la cour d'assises (2001)
Décret n° 2000-815 du 25 août 2000	Aménagement et réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État	Pas d'accompagnement
Décret n° 2000-1204 du 12 décembre 2000	« Réparation » à raison d'une détention provisoire demandée devant le Premier Président de la Cour d'Appel à la suite d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'un acquittement	Pas d'accompagnement
Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité	Mise en place des juridictions interrégionales spécialisées, création de la cour d'assises interrégionale spécialisée Création de la chambre de l'application des peines	2003 : Création de 2 emplois de greffiers et 1 emploi d'adjoint administratif
Décret n° 2004-836 du 20 août 2004 portant modification de la procédure civile	Dispositions relatives à l'exercice des voies de recours, forme de l'appel en matière de procédure sans représentation obligatoire	Pas d'accompagnement
Décret du 9 janvier 2004	Réforme du financement des associations intervenant dans le secteur présentiel (transfert du paiement de ces frais de justice des régies des T.G.I. aux régies des cours d'appel)	Pas d'accompagnement
Lois du 5 mars 2007 et décret du 3 mai 2007	Renforcement de l'équilibre de la procédure pénale et prévention de la délinquance	Pas d'accompagnement
Circulaire du 16 mars 2007	Mise en œuvre de la circulaire du 16 mars 2007 relative à l'audition de l'enfant pour l'application du règlement « Bruxelles II bis » concernant les décisions sur la responsabilité parentale	Pas d'accompagnement
Déploiement du logiciel FRAIJUS dans les juridictions (outil informatique de suivi des frais de justice)		Pas d'accompagnement
Décret du 26 juillet 2007	Recours contre les décisions des bureaux d'aide juridictionnelle transférés des T.G.I. à la cour d'appel	Pas d'accompagnement
Ouverture d'un centre de rétention administrative de 60 places à Rennes le 1^{er} août 2007		Pas d'accompagnement