



N° 1198

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. René COUANAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
I.– LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET <i>JUSTICE</i>: COHÉRENCE, ÉQUILIBRE ET CONSTANCE	6
A.– UN PÉRIMÈTRE RÉDUIT PAR RAPPORT À 2008.....	7
B.– UNE DOTATION DE LA MISSION <i>JUSTICE</i> EN AUGMENTATION DE 2,61 %.....	7
C.– LE PROJET DE BUDGET SOUTIENT LES PRIORITÉS DÉFINIES POUR 2009	9
D.– UNE PROGRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS À SOULIGNER.....	10
1.– La progression du plafond d'emplois marque la priorité accordée à la Justice	10
2.– Pour une amélioration de la gestion des emplois.....	12
3.– Mesures catégorielles : triplement de l'enveloppe.....	13
E.– LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT, D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION.....	14
II.– LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	17
A.– L'ÉTAT DU REGROUPEMENT DES TRIBUNAUX	17
B.– LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL EN FAVEUR DES PROFESSIONS CONCERNÉES PAR LA MOBILITÉ	18
C.– UN IMPACT IMPORTANT EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE	18
III.– LA JUSTICE JUDICIAIRE	21
A.– LES CRÉATIONS D'EMPLOIS ET LA GESTION DU PERSONNEL	21
1.– Le plafond d'emplois pour 2009	21
2.– Donner plus d'efficacité à la gestion des ressources humaines	22
3.– Le personnel mis à disposition des services administratifs régionaux encore insuffisant.....	23
B.– LES PRIORITÉS DU PROGRAMME	24
C.– LES MOYENS DU PROGRAMME EN PROGRESSION	24
D.– L'INVESTISSEMENT POUR 2009	27
E.– LE PROJET DE TGI DE PARIS TOUJOURS EN ATTENTE DE DÉCISION.....	28

V.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	29
A.– LA POPULATION PÉNALE S'ACCROÎT À NOUVEAU	30
B.– DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 4 % POUR DES PRIORITÉS BIEN DÉFINIES.....	31
C.– LES EMPLOIS DU PROGRAMME EN PROGRESSION.....	33
D.– LES CONDITIONS DE VIE EN DÉTENTION : FINANCEMENT DE NOUVEAUX MARCHÉS POUR LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS	33
E.– UN IMPÉRATIF : PRÉVOIR LA SITUATION PÉNITENTIAIRE À MOYEN TERME.....	34
VI.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	37
A.– LES PRIORITÉS JUSQU'EN 2011	38
B.– LA RÉPARTITION DES CRÉDITS POUR 2009 TRADUIT LES NOUVELLES PRIORITÉS	39
C.– LE PATRIMOINE IMMOBILIER EN TRANSFORMATION	40
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	43

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 99 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Votre Rapporteur spécial se félicite de ce que le Gouvernement ait décidé de faire de la Justice une priorité budgétaire, avec des crédits de paiement progressant de 2,6 % pour 2009, et la création de 952 emplois. Il s'agit du seul ministère bénéficiant de créations d'emplois l'année prochaine.

Il considère que la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire est réalisée avec beaucoup de détermination et d'efficacité. Il semble que son bien fondé commence à être mieux accepté par les professions concernées, dans la mesure où l'on observe aujourd'hui un mouvement d'anticipation des fermetures de tribunaux prévues.

Les mesures indemnitaires sont un élément important de l'acceptation de la réforme par les fonctionnaires touchés par les fermetures de tribunaux ; il serait très important que ces indemnités n'aient pas d'incidence défavorable au plan fiscal, et que l'indemnité ne soit pas prise en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu.

Il approuve l'annonce de la mise en place d'une méthodologie afin d'évaluer l'impact des textes législatifs et réglementaires, et notamment ceux provenant d'autres ministères, sur l'activité des juridictions.

Il regrette en revanche que l'allocation des ressources humaines entre les juridictions soit trop peu transparente et souvent très tardive, ce qui occasionne des difficultés de fonctionnement dans certains tribunaux. Il convient que le ministère précise rapidement les modalités de développement du futur outil permettant de mieux allouer les ressources entre les juridictions au vu de leur activité.

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.

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 les projets du Gouvernement, à l'issue de l'actuelle programmation, tendent à porter le parc pénitentiaire à 63 000 places.

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.

Il prend acte de la volonté du ministère de rationaliser sa très onéreuse politique de locations immobilières, et approuve l'abandon des locations les plus coûteuses, ainsi que l'effort de densification entrepris.

I.- LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET *JUSTICE* : COHÉRENCE, ÉQUILIBRE ET CONSTANCE

Les crédits demandés pour la mission *Justice* sont en progression de 2,6 % en 2009 en crédits de paiement, après une progression de 4,5 % en 2008 et 5 % en 2007. Ces crédits s'élèveront à 6,66 milliards d'euros soit 177 millions de plus qu'en 2008.

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 présent budget est **un budget de cohérence**. Les choix budgétaires y sont manifestement dictés par une vision et des choix politiques : politique pénale, réforme judiciaire, réforme de la carte judiciaire, modernisation de la justice, réalisation de la programmation d'établissements pénitentiaires, développement des alternatives à l'incarcération, et enfin, nouvelles perspectives ouvertes par la future loi pénitentiaire.

Ainsi les objectifs sont clairement définis, et des moyens leur sont assignés, qu'ils soient redéployés ou nouveaux.

Il s'agit aussi **d'un budget d'équilibre**. Dans le cadre du budget général de l'État, la mission *Justice* demeure une priorité. Elle connaît certes, selon les programmes, une stabilité ou une augmentation mesurée, mais qui doivent être regardées dans un contexte de réduction pour les autres budgets. L'ambition des actions entreprises pour la justice nécessitait ce traitement privilégié. Les redéploiements permettent d'autre part un recentrage sur les missions prioritaires.

Enfin, c'est **un budget de constance**. Loin d'une politique par « à-coups », ce budget, comme le précédent, s'articule rigoureusement selon une ligne définie par avance et approuvée par la représentation nationale. Seule cette continuité dans l'action permettra d'atteindre les objectifs et de réaliser une réforme globale de long terme.

La programmation pluriannuelle, désormais généralisée à l'ensemble du budget de l'État, garantit la poursuite de cette action. Une fois passée la période de remise à niveau, il faut bien le souligner, le ralentissement des dotations en postes et en crédits est inéluctable, ce qui obligera à perfectionner les méthodes de gestion, et à redéployer les moyens disponibles.

Bien sûr, cette politique de réforme peut être dérangeante. Progressive, ses effets n'apparaîtront que lentement aux justiciables, alors que ses motivations et ses modalités ne sont pas encore partagées par tous les acteurs. C'est toute la difficulté de cette phase que nous traversons aujourd'hui et dans laquelle le Gouvernement peut compter sur le soutien du Parlement.

A.– UN PÉRIMÈTRE RÉDUIT PAR RAPPORT À 2008

Le **périmètre de la mission Justice** sera réduit de 12,4 millions d’euros en 2009.

Les seuls ajustements concernent le programme *Soutien*. Ces mouvements résultent d’abord de la suppression des actions 5 – *Commission nationale de l’informatique et des libertés* (CNIL), dont les crédits s’élevaient en 2008 à 11,4 millions d’euros et 6 – *Haut conseil du commissariat aux comptes* (H3C). On rappellera qu’en 2008, les crédits de l’Ordre de la Libération et de l’Ordre de la Légion d’Honneur avaient été transférés dans la mission *Direction de l’action du Gouvernement*.

L’autre modification de périmètre correspond à la mise en œuvre de l’application informatique de gestion financière Chorus. Le logiciel Chorus sera mis en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2009 pour la gestion comptable des dépenses réalisées en administration centrale, ce qui a pour conséquence une scission provisoire du programme 213 en deux :

- le programme 213 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* qui disposera des crédits du programme gérés dans les services déconcentrés qui ne peuvent, pour des raisons techniques, être prises en charge dans l’immédiat par l’application Chorus ;

- le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice : expérimentation Chorus*, qui reprend la quasi totalité du programme 213.

B.– UNE DOTATION DE LA MISSION JUSTICE EN AUGMENTATION DE 2,61 %

La dotation demandée pour la mission en 2009 s’élève à 6,66 milliards d’euros en crédits de paiement soit une progression de 177 millions d’euros par rapport à 2008. La dotation s’élève 8,32 milliards d’euros en autorisations d’engagement, soit une progression spectaculaire : + 14 % en 2009. Celle-ci résulte principalement d’un effort de près d’un milliard d’euros sur la dotation en autorisations d’engagement du programme 166 *Administration pénitentiaire*, du fait du renouvellement des marchés de gestion déléguée des établissements.

Le budget de la Justice continuera à croître dans la programmation pluriannuelle pour 2009–2011. Si l’année 2009 doit être celle de la mise à niveau des autorisations d’engagement, les crédits de paiement poursuivront leur hausse progressive.

La répartition des crédits entre les différents programmes pour cette période évoluera de la façon suivante.

PROGRAMMATION DES CRÉDITS DE LA JUSTICE POUR 2009–2011

(en millions d'euros)

Mission/Programme		LFI 2008	2009	Évol. (%)	2010	Évol. (%)	2011	Évol. (%)
Justice	AE	7 272,01	8 322,03	14	7 138,83	– 14	7 104,33	0
	CP	6 485,68	6 654,94	3	6 942,39	4	7 042,78	1
Programme 107	AE	3 089,28	4 024,60	30	2 827,73	– 30	2 801,88	– 1
	CP	2 371,60	2 467,58	4	2 710,62	10	2 815,90	4
Programme 101 et 166	AE	3 056,66	3 263,11	7	3 284,64	1	3 181,07	– 3
	CP	3 061,59	3 150,85	3	3 200,10	2	3 205,87	0
Programme 182	AE	865,96	785,16	– 9	774,33	– 1	764,93	– 1
	CP	804,36	787,15	– 2	779,34	– 1	768,46	– 1
Programme 213(*) et 310	AE	260,11	249,16	– 4	252,13	1	356,44	41
	CP	248,13	249,36	0	252,33	1	252,54	0

Source : ministère de la Justice

(*) : Pour la cohérence de la série, la CNIL a été retirée du programme 213 en 2008.

Pour chacun des programmes, le projet de budget pour 2009 est présenté dans le tableau suivant.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2009

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2008	PLF 2009	2009/2008 (en %)	LFI 2008	PLF 2009	2009/2008 (en %)
Justice judiciaire (166)	2 689	2 875	6,9	2 727	2 831	3,8
Administration pénitentiaire (107)	3 089	4 024	30,3	2 372	2 468	4,1
Protection judiciaire de la jeunesse (182)	866	785	– 9,4	804	787	– 2,1
Accès au droit et à la justice (101)	367	387	5,5	334	320	– 4,2
Conduite et pilotage de la politique de la justice : expérimentations Chorus (310)	260	238	– 8,5	248	238	– 4
Conduite et pilotage de la politique de la justice ⁽¹⁾ (213)	0	11	–	0	11	–
Total	7 272	8 322	14	6 486	6 655	4

Source : ministère de la Justice

(1) Pour le programme *Conduite et pilotage : expérimentations Chorus*, les données sont présentées selon la loi de finances initiale 2008 retraitée.

Pour le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, les données sont présentées selon la loi de finances initiale 2008 retraitée.

La part du budget de la Justice au sein du budget de l'État progressera à nouveau en 2009 pour atteindre 2,40 % des crédits de paiement. Cette part était de 2,39 % en 2008, 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 au-delà de la mise en œuvre de la LOPJ.** Il est désormais garanti par la loi de programmation pluriannuelle 2009–2012 en cours d'examen.

C.— LE PROJET DE BUDGET SOUTIENT LES PRIORITÉS DÉFINIES POUR 2009

Le ministère de la Justice est engagé dans une ambitieuse politique de modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail.

Votre Rapporteur spécial rappellera brièvement les principales directions prises par ces réformes.

Il s'agit tout d'abord de la modernisation des juridictions avec la réforme de la carte judiciaire, afin d'assurer une meilleure qualité de la justice en favorisant la collégialité et une meilleure spécialisation des magistrats. Elle doit également permettre de répartir de manière plus efficace les moyens consacrés aux juridictions. Elle implique des investissements immobiliers importants et un accompagnement des personnels et des avocats touchés par des regroupements de juridictions.

Un investissement massif est effectué dans le domaine des nouvelles technologies : la dématérialisation à terme de l'intégralité des procédures permettra un fonctionnement plus efficace des juridictions, une meilleure exécution des décisions de justice. Une plus grande proximité avec les justiciables en est attendue.

À la suite des conclusions remises par le groupe de travail présidé par le recteur Guinchard, l'activité des juges devra être recentrée sur leur mission régaliennne qui est de trancher les litiges. Aussi des procédures devraient-elles être « déjudiciarisées », les modes alternatifs de règlement des conflits étant développés.

Une profonde réforme du système pénitentiaire sera entreprise. L'un de ses objectifs principaux sera de mieux assurer la réinsertion et les droits des détenus. Il permettra d'amplifier la politique volontariste d'aménagements des peines engagée depuis 2007. Les moyens de fonctionnement et les effectifs du personnel d'insertion seront renforcés pour développer des « parcours de peine ».

Cette politique déterminée d'aménagement des peines ira de pair avec l'augmentation du nombre des places de prison prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la justice. De la même manière, la possibilité d'assigner des personnes à résidence sous bracelet électronique permettra de limiter le nombre d'incarcérations. Cette politique conduira à bénéficier de 63 000 places pour 63 000 détenus en 2012. Le principe « un détenu, une place » sera ainsi enfin mis en œuvre.

Un effort particulier devra être fait pour maîtriser le coût des constructions et adapter le fonctionnement des établissements pénitentiaires aux nouvelles technologies. En particulier, le recours aux nouvelles technologies permettra de dématérialiser le travail des greffes des établissements.

Enfin, le ministère souhaite dégager des économies en rationalisant ses fonctions support.

Un secrétariat général rénové a été mis en place afin d'assurer les fonctions transversales au profit des différentes missions du ministère de la Justice. Un projet de création de neuf plates-formes interrégionales est à l'étude pour permettre une meilleure mutualisation des fonctions logistiques au profit des juridictions, des établissements pénitentiaires et des établissements de la protection judiciaire de la jeunesse.

Enfin, le financement de l'aide juridictionnelle sera rationalisé par un meilleur recouvrement de cette aide auprès des parties perdantes.

D.– UNE PROGRESSION DU PLAFOND D'EMPLOIS À SOULIGNER

Un seul ministère bénéficie de créations d'emplois en 2009 : la Justice. Alors que plus de 30 600 emplois doivent être supprimés au budget de l'État en 2009, la mission Justice bénéficiera de **la création de 952 emplois**.

1.– La progression du plafond d'emplois marque la priorité accordée à la Justice

Le plafond d'autorisation d'emplois progresse (hors CNIL) de 781 équivalents temps plein travaillé (ETPT), passant de 71 968 à 72 749 ETPT.

Cette évolution s'explique par la création de 250 ETPT nouveaux et de 580 ETPT au titre des extensions année pleine des emplois créés en 2008. Enfin, 49 ETPT sont transférés de la mission *Justice* vers d'autres missions : 22 ETPT au profit de la mission *Conseil et contrôle de l'État*, 22 ETPT au profit de la mission *Sécurité*, 2 ETPT au profit de la mission *Culture* et 3 ETPT au profit de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Le tableau suivant présente la répartition des créations et des transferts d'emplois entre les programmes.

CRÉATIONS ET TRANSFERTS D'EMPLOIS PAR PROGRAMME EN 2009

(en ETPT)

Mission justice (hors CNIL)	n° 107	n° 166	n° 182	n° 213 et n° 310	Total mission
Plafond d'emplois 2008	32 126	29 349	9 027	1 466	71 968
Extension année pleine de 2008 sur 2009	491,5	88,5	0	0	580
Créations d'ETPT	412,5	– 88,5	– 70	– 4	250
Transferts d'ETPT	– 10	– 54	– 6	21	– 49
Plafond d'emplois 2009	33 020	29 295	8 951	1 483	72 749

Source : ministère de la Justice

La répartition des emplois par catégorie prévue pour chaque programme figure dans le tableau suivant.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT POUR 2009

(en ETPT)

Ministère de la Justice Hors CNIL	Programme 107 Administration pénitentiaire	Programme 166 Justice judiciaire	Programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse	Programme 310 Conduite et piloteage Chorus	Programme 213 Conduite et piloteage	Total
Catégories						
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	7 896	14	211	0	8 138
Personnels d'encadrement B – métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	1 324	2 198	2 444	536	19	6 521
B – administratifs et techniques	3 828	8 038	4 426	54	4	16 350
Personnels de surveillance C	991	305	382	191	0	1 869
C – administratifs et techniques	23 931	0	0	0	0	23 931
	2 929	10 858	1 685	462	6	15 940
Total	33 020	29 295	8 951	1 454	29	72 749
– Dont Transferts	– 10	– 54	– 6	21	0	– 49

Source : ministère de la Justice

L'évolution du plafond d'autorisation d'emplois du programme 166 entre 2008 et 2009 résulte uniquement des transferts sortants de 54 ETPT (21 transferts internes et 33 transferts externes).

En dehors de ces transferts, 59 magistrats supplémentaires seront recrutés pour poursuivre la réforme des tutelles et développer les aménagements de peine. De même, des emplois de catégorie C seront transformés en 59 emplois de secrétaires administratifs pour assurer des tâches de gestion. Ceci permettra de dégager des tâches administratives 59 postes de greffiers en chef et de greffiers, pour les affecter à l'assistance des magistrats supplémentaires.

Les transferts de la mission *Justice* vers d'autres missions concerneront 175 ETPT en 2009, dont 126 pour les personnels de la CNIL qui relèvent désormais du programme *Défense des droits des citoyens*. Hors CNIL, les transferts externes s'élèvent à 49 ETPT.

Les départs en retraite de magistrats seront tous remplacés. Par contre, aucun départ en retraite n'est remplacé en administration centrale pendant les trois années de la programmation : 50 postes sont concernés.

Les emplois des opérateurs du ministère de la Justice resteront stables en 2009. La seule modification découle de la diminution du nombre d'auditeurs de justice admis à suivre la formation initiale à l'École nationale de la magistrature.

Les emplois de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) sont stables. Mais ils pourraient être affectés, en gestion, par l'impact des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire qui pourraient nécessiter de recruter des responsables de projet supplémentaires.

Si des créations d'emplois ont lieu, un mouvement de redéploiement est également à l'œuvre, dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Ainsi, les tribunaux d'instance destinés à être supprimés comptent 740 fonctionnaires qui seront redéployés dans d'autres juridictions.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS RATTACHÉS À LA MISSION

	LFI 2008	PLF 2009
École nationale d'administration pénitentiaire	240	240
École nationale de la magistrature	180	180
- auditeurs de justice	751	604
Établissement public du palais de justice de Paris	15	15
Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice	84	84
GIP mission « droit et recherche »	1	1
Total mission justice	1 271	1 124

Source : ministère de la Justice

2.— Pour une amélioration de la gestion des emplois

On rappellera que l'établissement du plafond d'emplois pour 2008 avait fait l'objet de calculs particulièrement peu transparents, desquels ressortait une progression limitée de 71 ETPT.

Le ministère, à la demande du ministère des Finances, avait procédé à une « correction technique » du plafond d'emplois afin de résorber le décalage entre le nombre de postes inscrits au budget et le nombre de postes non financés. C'est ainsi qu'avaient été supprimés 1 700 ETPT, dont l'administration avait précisé qu'ils étaient « vacants depuis plusieurs années ».

Votre Rapporteur spécial avait désapprouvé cette gestion budgétaire des emplois. En effet, de nombreux postes restent vacants car les candidats manquent pour les occuper (dans de nombreuses juridictions d'abord, ce qui ne devrait plus être le cas à l'issue de la réforme de la carte judiciaire, à la protection judiciaire de la jeunesse ou à l'administration pénitentiaire ensuite), ou que les recrutements sont insuffisants, ou encore que l'affectation d'un fonctionnaire sur le poste intervient trop lentement.

L'allocation des ressources humaines entre les juridictions intervient de manière peu transparente et avec souvent beaucoup de retard, ce qui occasionne des difficultés de fonctionnement dans certains tribunaux. Le ministère annonce **le développement d'un outil permettant de mieux allouer les ressources entre les juridictions au vu de leur activité** : cette démarche doit être approuvée et il est souhaitable que le ministère en précise rapidement les modalités.

Votre Rapporteur spécial regrette la suppression d'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.

Votre Rapporteur spécial a demandé le rétablissement de cet indicateur en 2008, et souhaite qu'une gestion transparente et dynamique des emplois soit mise en œuvre, approuvant pleinement les initiatives récentes de la garde des Sceaux en faveur d'une véritable gestion des ressources humaines.

3.— Mesures catégorielles : triplement de l'enveloppe

Les mesures catégorielles de la mission s'élèvent à 18,5 millions d'euros, soit un montant multiplié par trois par rapport à 2008, tant pour accompagner la réforme de la carte judiciaire que sous l'effet des différentes réformes statutaires conduites et des revalorisations indemnitaires. Cette enveloppe sera répartie comme suit entre les programmes.

MESURES CATÉGORIELLES EN 2009

(en millions d'euros)

Programme	Montant 2008	Montant 2009
Services judiciaires	1,5	7,9
Administration pénitentiaire	3,5	7,4
Protection judiciaire de la jeunesse	0,8	2,9
Conduite et pilotage de la politique de la justice	0,2	0,3
Total	6	18,5

La décomposition selon la nature de la mesure est la suivante :

Programme Justice judiciaire :

— mesures interministérielles (bas salaires, garantie du pouvoir d'achat) : 2,7 millions d'euros ;

— revalorisation indemnitaire des magistrats et des fonctionnaires des greffes : 3,2 millions d'euros ;

– accompagnement de la réforme de la carte judiciaire : 2 millions d’euros ;

Programme *Administration pénitentiaire* :

– mesures interministérielles (bas salaires, garantie du pouvoir d’achat) : 1,3 million d’euros ;

– réforme statutaire des personnels de surveillance : 3,2 millions d’euros ;

– réforme statutaire des directeurs des services pénitentiaires : 1,4 million d’euros ;

– revalorisation indemnitaire des personnels : 1,5 million d’euros ;

Programme *Protection judiciaire de la jeunesse* :

– mesures indemnitaires interministérielles (bas salaires, garantie du pouvoir d’achat) : 0,4 million d’euros ;

– accompagnement de la réforme de la carte de la PJJ : 0,6 million d’euros ;

– revalorisation indemnitaire des personnels : 1,9 million d’euros ;

Programmes *Conduite et pilotage (213 et 310)* :

– mesures indemnitaires interministérielles (bas salaires, garantie du pouvoir d’achat) : 0,1 million d’euros ;

– revalorisation indemnitaire des personnels : 0,2 million d’euros.

E.– LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT, D’INVESTISSEMENT ET D’INTERVENTION

Les crédits de fonctionnement courant de l’ensemble de la mission *Justice* s’élèvent en 2009 à 3,29 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE), contre 1,95 milliard d’euros en 2008, soit une progression de 1,34 milliard d’euros. La progression des AE est de plus de 68 %, correspondant au renouvellement des marchés de gestion déléguée pénitentiaire au cours de l’exercice 2009.

Les crédits de paiement fonctionnement courant (titre 3) de l’ensemble de la mission *Justice* s’élèvent en 2009 à 1,76 milliard d’euros contre 1,74 milliard d’euros en 2008, soit une progression de 1,3 %. La progression en AE est de plus de 68 % correspondant au renouvellement des marchés de gestion déléguée pénitentiaire au cours de l’exercice 2009.

MISSION JUSTICE : DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	LFI 2008	PLF 2009	Évolution
Dépenses de fonctionnement	1 952,5	3 289,1	68,5 %
Dépenses d'investissement	997,8	486,8	– 51,2 %
Dépenses d'intervention	452,2	471,5	4,3 %
Crédits de paiement	LFI 2008	PLF 2009	Évolution
Dépenses de fonctionnement	1 743,5	1 766,2	1,3 %
Dépenses d'investissement	453,5	406,8	– 10,3 %
Dépenses d'intervention	419,1	407,2	– 2,8 %

Les crédits d'investissement diminuent de 46,7 millions d'euros à 406,8 millions d'euros en 2009, en crédits de paiement.

Cette baisse correspond principalement à la fin des grands programmes de construction de l'administration pénitentiaire conduits en maîtrise d'ouvrage directe, qui voit ainsi ses crédits de titre 5 diminuer de 57,5 millions d'euros. Corrélativement, les crédits de fonctionnement connaîtront une très forte hausse. La baisse tient aussi au fait que les projets conduits en PPP ne nécessitent pas de crédits de paiement tant qu'ils ne sont pas livrés.

Pour l'immobilier judiciaire, au contraire, les CP d'investissement progressent de 15 millions d'euros pour permettre l'accompagnement de la réforme de la carte judiciaire. Par ailleurs, le programme dispose d'un droit de tirage sur le CAS *Gestion immobilière de l'État* prévu en lettre-plafond à hauteur de 55 millions d'euros sur les trois années pour financer la réforme de la carte.

Les crédits d'intervention demandés s'élèvent pour 2009 à 407 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces crédits concernent essentiellement le programme *Accès au droit et à la justice* : 317,7 millions d'euros dont en particulier les crédits d'aide juridictionnelle (300 millions d'euros). Comme en 2008, le programme poursuivra une politique de maîtrise des dépenses avec le recouvrement de l'aide juridictionnelle auprès des justiciables condamnés aux dépens. Ce recouvrement est attendu à hauteur de 11 millions d'euros. Si l'on intègre ces recouvrements dans le budget, la dotation reste stable.

II.— LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

La réforme, entreprise en 2008, entrera dans son plein développement au cours de l'année 2009.

La mise en œuvre progressive de la réforme de la carte judiciaire s'étend, selon la nature des juridictions concernées, du 17 février 2008 (date de suppression des greffes détachés sans effectif et sans activité) au 1^{er} janvier 2011.

A.— L'ÉTAT DU REGROUPEMENT DES TRIBUNAUX

Pour les conseils de prud'hommes et les tribunaux de commerce dont la fermeture est prévue à la fin de l'année 2008, les mesures induites par les regroupements sont en cours de réalisation, qu'il s'agisse de l'immobilier, des transferts des données informatiques ou des autres opérations matérielles nécessaires comme le tri des archives et la préparation du déménagement, par exemple.

Une partie des personnels des conseils de prud'hommes supprimés a d'ores et déjà été mutée lors des commissions administratives paritaires de la fin du premier semestre 2008. D'autres demandes de mutation seront examinées au cours des commissions administratives paritaires de novembre 2008. Pour permettre aux conseils de prud'hommes concernés de fonctionner dans des conditions normales jusqu'à leur date de suppression, ces mutations prennent effet le 3 décembre 2008, au même titre que les mutations d'office des personnels rejoignant la juridiction de rattachement.

S'agissant des tribunaux de commerce, diverses mesures sont intervenues, dont notamment l'attribution des greffes des tribunaux de commerce créés, l'allègement des conditions d'accès des greffiers de commerce aux professions judiciaires, la suppression de l'émolument dû aux greffiers du fait des réimmatriculations et inscriptions modificatives au registre du commerce et des sociétés rendues nécessaires par la modification du ressort des juridictions commerciales.

Pour les juridictions dont le regroupement est prévu à une échéance plus lointaine (début 2010 pour les tribunaux d'instance et début 2011 pour tribunaux de grande instance), des mesures d'accompagnement de même nature seront mises en œuvre.

B.- LE PLAN D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL EN FAVEUR DES PROFESSIONS CONCERNÉES PAR LA MOBILITÉ

S'agissant des magistrats et fonctionnaires concernés par la réforme de la carte judiciaire, un plan d'accompagnement social a été défini, dont les lignes directrices sont les suivantes :

- un accompagnement individualisé des agents ;
- un reclassement en priorité au sein d'une juridiction, puis d'un autre service du ministère de la justice et, le cas échéant, dans un autre poste d'une des trois fonctions publiques ;
- une indemnisation pour tous les personnels concernés par une mobilité du fait de la réforme de la carte judiciaire. En particulier, les personnels qu'ils soient magistrats, fonctionnaires ou agents non titulaires de l'État recrutés pour une durée indéterminée, affectés dans l'une des juridictions supprimées bénéficieront, dans les conditions prévues par le décret du 17 avril 2008, de la prime de restructuration de service et d'une allocation d'aide à la mobilité du conjoint ;
- un droit à la formation ;
- enfin, différentes mesures d'action sociale, dont des aides au logement (recherche et mise à disposition prioritaire de logements, aide à l'installation, prêt d'accession à la propriété). La problématique du logement apparaît pour le moment mineure, peu d'agents ayant manifesté leur intention de changer de résidence familiale.

Enfin, les avocats inscrits au barreau de l'un des 23 tribunaux de grande instance supprimés et qui avaient établi leur résidence professionnelle dans le ressort de l'un de ces tribunaux peuvent, en application du décret du 29 juillet 2008, bénéficier d'une aide à l'adaptation de l'exercice de leur profession aux conditions nouvelles résultant de la suppression de ces juridictions. Une enveloppe de 20 millions d'euros y est consacrée, dont 5 millions sont versés en 2008.

C.- UN IMPACT IMPORTANT EN MATIÈRE IMMOBILIÈRE

L'impact en matière immobilière de la réforme de la carte judiciaire se traduira par quelque 350 opérations de regroupement de juridictions.

À ce jour, des études ont été menées sur la totalité des sites concernés afin de retenir les choix immobiliers les plus appropriés.

Pour respecter les orientations en matière de politique immobilière de l'État, ont été privilégiées, dans de nombreux cas, la densification et les petites restructurations à moindre coût dans des locaux existants. Par ailleurs, lorsque l'acquisition de locaux s'est révélée nécessaire, le recours à des biens domaniaux a été recherché. Les opérations provisoires, au nombre d'une centaine, permettront le regroupement de juridictions entre la date de suppression des juridictions prévue par les décrets et celle de la livraison des locaux définitifs lorsqu'elle dépend d'opérations lourdes. Ces opérations provisoires consistent dans la plupart des cas à densifier des locaux existants ou à recourir à des locations.

Une enveloppe de 375 millions d'euros est prévue sur cinq ans pour financer les investissements immobiliers accompagnant les regroupements des juridictions, qui s'ajoutent aux 10,5 millions d'euros déjà financés en 2008.

Pour 2009, est prévue une enveloppe de 80 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP sur le budget général, complétée par un « droit de tirage » de 75 millions d'euros en AE et 55 millions d'euros en CP sur le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, qui permettra de financer les opérations nécessaires au regroupement des juridictions.

Ce recours au CAS s'exercera à la fois dans le cadre des règles de « retour » du produit des cessions de biens affectés au ministère et par mutualisation des ressources globales du compte. Le ministère de la Justice s'engage, de son côté, à permettre la réalisation de cessions d'immeubles dont il est affectataire, à hauteur de 30 millions d'euros.

S'agissant des prévisions de cessions de biens directement liées à la réforme de la carte, elles concernent près de trente bâtiments appartenant à l'État. Ces biens représentent une valeur vénale de plus de 11 millions d'euros.

Il convient de signaler que les autres sites dont le ministère de la Justice n'aura plus l'emploi après la mise en œuvre de la réforme de la carte sont constitués en grande partie de locaux appartenant aux collectivités territoriales (communes et départements essentiellement) et mis gratuitement à la disposition des juridictions. Ils seront dans la plupart des cas restitués aux collectivités territoriales concernées.

Il est difficile de percevoir aujourd'hui clairement les effets des regroupements et des redéploiements qui seront effectués, pour appréhender les moyens qui pourront être dégagés du fait de la réforme de la carte judiciaire. Seule une analyse plus fine, après réalisation, permettra d'évaluer ces effets et donc la réalité des moyens dégagés, compte tenu du transfert de tâches, d'une part, et de la mutualisation des moyens, d'autre part.

III.— LA JUSTICE JUDICIAIRE

Les crédits demandés pour 2009 s'élèvent à **2 830,9 millions d'euros** en crédits de paiement, soit **une progression de 3,8 %** par rapport à 2008. Les autorisations d'engagement augmenteront de 14 %. Enfin, les dépenses de personnel augmenteront de 4,9 %.

Votre Rapporteur spécial souligne que le rééquilibrage entre les effectifs de magistrats et ceux des fonctionnaires sera poursuivi.

En effet, il avait regretté l'an dernier que les créations d'emplois de greffiers et de fonctionnaires n'aient pas, précédemment, accompagné au même rythme celles d'emplois de magistrats (même si 2 665 créations nettes sont intervenues depuis l'année 2000).

A.— LES CRÉATIONS D'EMPLOIS ET LA GESTION DU PERSONNEL

L'organisation de la justice judiciaire fait l'objet d'une révision de ses moyens au regard des besoins locaux, dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Elle a été également 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.

1.— Le plafond d'emplois pour 2009

Pour 2009, seront créés 9 emplois de greffiers en chef, 50 emplois de greffiers, et surtout 150 emplois de catégorie B. Ceux-ci sont compensés par la suppression d'emplois de catégories C, permettant d'affecter les personnels aux tâches de leur compétence. Cette transformation de postes s'inscrit dans la politique plus générale du ministère visant à recentrer les moyens sur les missions essentielles.

Dans le même esprit, 59 créations d'emplois de magistrats seront affectées à des missions prioritaires telles l'application des peines ou les pôles de l'instruction.

Le programme *Justice judiciaire* comprend **29 295 ETPT**, contre 29 349 en 2008, soit une réduction de 54 ETPT. Celle-ci s'explique par un transfert sortant de 54 ETPT vers trois autres missions, ainsi que vers le programme 310 procédant à l'expérimentation Chorus. Les crédits correspondants s'élèvent à 1,95 milliard d'euros.

L'augmentation des crédits de personnel pour 2009 est essentiellement liée à l'augmentation des coûts moyens qui se traduit dans chacune des actions. Par ailleurs, l'action 6 *Soutien* connaît une forte augmentation du fait de la budgétisation du paiement des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public, estimé à 30 millions d'euros.

2.— Donner plus d'efficacité à la gestion des ressources humaines

Votre Rapporteur spécial regrette **le 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. Les insuffisances de la gestion du personnel sont en effet souvent dénoncées** par les magistrats et fonctionnaires des juridictions que votre Rapporteur spécial a l'occasion de rencontrer au cours de ses auditions.

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.

À la suite des rapports des commissions respectivement présidées par le premier président Magendie et le recteur Guinchard, le ministère entend développer **un outil permettant de mieux allouer les ressources entre les juridictions au vu de leur activité : cette démarche doit être approuvée et il est souhaitable que le ministère en précise rapidement les modalités.**

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.

L'allocation des ressources humaines intervient souvent avec beaucoup de retard, ce qui occasionne des difficultés de fonctionnement dans certains tribunaux. Il est nécessaire que la Chancellerie s'efforce de diminuer ces délais de nomination de magistrats, dans la mesure du respect des garanties liées à leur statut, mais aussi de l'affectation aux postes des fonctionnaires pour lesquels une rapidité plus grande est possible.

Votre Rapporteur spécial approuve l'annonce de la mise en place d'une méthodologie afin d'évaluer **l'impact des textes législatifs et réglementaires, et notamment ceux provenant d'autres ministères, sur l'activité des juridictions.**

Le ministère attend beaucoup de la modernisation et de l'équipement des juridictions en techniques informatiques et de communication pour compenser à moyen terme la stagnation prévisible des moyens en personnel. L'objectif est évidemment plus large : réduire les délais, améliorer la productivité, libérer magistrats et greffiers de tâches prenantes pour leur permettre de mieux se consacrer à leurs missions premières, faciliter la communication avec les professions de justice et les justiciables enfin.

3.— Le personnel mis à disposition des services administratifs régionaux encore insuffisant

Le statut juridique du service administratif régional a été défini par le décret n° 2007-352 du 14 mars 2007, en inscrivant ces nouvelles dispositions dans le code de l'organisation judiciaire. Les services administratifs régionaux (SAR) sont placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour.

Ils sont dirigés par un directeur délégué à l'administration régionale judiciaire (DDARJ) et ont pour vocation de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration des juridictions du ressort.

Ces services sont particulièrement sollicités depuis la mise en œuvre de la LOLF car les compétences d'ordonnateur secondaire désormais dévolues aux chefs de cours ont amené ces services à gérer les enveloppes de crédits liées aux dépenses de personnel, de fonctionnement, d'investissement ainsi que les frais de justice et d'aide juridictionnelle au niveau de la Cour d'appel.

Un renforcement des SAR était indispensable, qui a tardé à intervenir.

Au titre de 2007, 15 recrutements de contractuels sur des fonctions spécialisées seulement ont été effectués : 8 techniciens informatiques, 6 techniciens en équipement et 1 contrôleur de gestion. Au titre de 2008 et dans le cadre de la constitution du corps des secrétaires administratifs des services judiciaires créée par le décret du 16 juillet 2007, 45 postes sur les 175 offerts au recrutement ont été localisés dans les services administratifs régionaux.

Aucun recrutement spécifique n'est envisagé pour 2009 pour renforcer ces structures administratives, ce qui est regrettable car elles se trouvent toujours sous forte tension.

B.– LES PRIORITÉS DU PROGRAMME

En 2009, le programme *Justice judiciaire* poursuivra la maîtrise des délais de traitement des affaires. Pour certaines juridictions, des résultats significatifs ont été obtenus, pour d'autres en revanche, les marges de progrès restent importantes. Ces délais doivent pouvoir être réduits sans nuire à la qualité des décisions rendues et présenter une réelle homogénéité autour de la moyenne nationale afin de garantir au justiciable une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire. À cet effet, l'indicateur 1.2 qui présentait le délai théorique d'écoulement du stock des affaires civiles a été modifié pour montrer, par catégorie de juridictions, la dispersion du délai moyen de traitement des procédures civiles autour d'un « délai seuil », en deçà duquel la juridiction devra fournir un effort.

Par ailleurs, outre les délais, le programme s'attachera à améliorer la qualité des décisions rendues. Les deux indicateurs de qualité (taux de cassation au civil et au pénal) ont été modifiés pour permettre de mieux mesurer le taux de cassation au regard du nombre total de décisions rendues par les cours d'appel.

Dans le domaine pénal, la lutte contre la récidive, axe majeur de politique pénale, passe par deux actions prioritaires : la réponse systématique aux délits commis par les mineurs et une meilleure exécution des décisions pénales pour l'ensemble des condamnés. Ces deux actions seront particulièrement suivies au travers d'indicateurs intégrés dans le projet annuel de performance.

Pour atteindre ces objectifs, les services judiciaires s'efforcent, et votre Rapporteur spécial ne peut que l'approuver, de mieux répartir les contentieux entre juridictions, de développer la numérisation et la dématérialisation des procédures, ainsi que le développement des communications électroniques.

C.– LES MOYENS DU PROGRAMME EN PROGRESSION

Les crédits du programme figurent dans le tableau suivant.

CRÉDITS DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

(en millions d'euros)

Actions du programme <i>Justice judiciaire</i>	LFI 2007	LFI 2008	PLF 2009	Évolution 2008/2009
Traitement et jugement des contentieux civils	735,1	857,1	890,4	+ 3,9%
Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	936,4	921,0	956,6	+ 3,9%
Cassation	56,9	61,1	65,1	+ 6,5%
Conseil supérieur de la magistrature	1,2	6,5	2,80	– 56,9%
Enregistrement des décisions judiciaires	13,5	13,1	14,1	+ 7,6%
Soutien	740,8	749,9	795,3	+ 6,1%
Formation (ENM, ENG)	85,1	90,8	79,1	– 12,9%
Support à l'accès au droit et à la justice	27,7	27,6	27,4	– 0,7%
Total	2 596,8	2 727,3	2 830,9	+ 3,8%

Source : projet annuel de performances pour 2009

Les crédits hors titre 2 connaissent une augmentation modérée de 1,4 % résultant d'une part, d'une revalorisation de certains tarifs en matière de frais de justice et d'autre part, du financement des mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire.

En 2009, des crédits d'investissement et de fonctionnement à hauteur de 102 millions d'euros en AE et 35 millions en CP seront en effet consacrés à la réforme de la carte judiciaire. Ils permettront de restructurer et rationaliser l'implantation territoriale des services judiciaires, mais également d'indemniser les avocats dont les barreaux seront supprimés.

S'agissant des crédits « hors titre 2 » et plus précisément des **frais de justice**, le double mouvement de maîtrise et de revalorisation prévu en 2009 est particulièrement prégnant sur les deux actions, que sont le *Traitement et jugements des contentieux civils* (action n° 1) et la *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* (action n° 2)

La dotation globale prévue pour les frais de justice en 2009 s'élève à 409 millions d'euros, soit une progression contenue à moins de 1 % par rapport aux crédits alloués pour 2008.

Sur ce total, 52,43 millions d'euros seront consacrés au contentieux civil, sur l'action 1, soit environ 12,8 % de l'enveloppe globale. Ces crédits ont été évalués sur la base de la prévision de consommation au titre de l'année 2008 estimée à environ 49 millions d'euros, augmentée du coût des mesures nouvelles : la réforme des tutelles liée à la révision quinquennale des mesures en cours et le coût de la revalorisation tarifaire des experts.

Les frais de justice en matière pénale, affectés à l'action 2 s'élèvent à la somme de 272,69 millions d'euros, soit 66,7 % de l'enveloppe globale des frais de justice. La dotation allouée permettra le financement de mesures nouvelles telles que la première phase d'application de la réforme de la médecine légale et la part du coût de la revalorisation tarifaire des experts prévue sur cette action. Le ministère compte également dégager des économies significatives grâce à la tarification réglementaire de certaines prestations de téléphonie, à la nouvelle politique d'achat public en matière d'analyses génétiques et, enfin, à la mise en place d'une plateforme permettant d'obtenir des données associées à une interception téléphonique au lieu d'informations obtenues par le biais de facturations détaillées.

En outre, les actions de maîtrise des frais de justice seront poursuivies, tout en revalorisant certains tarifs, afin de garantir la qualité des prestations d'expertise.

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2008, a constaté que **la dérive des frais de justice a été enrayée en 2006, l'exercice 2007 confirmant cette tendance**. Elle note que **la maîtrise des dépenses**, améliorée sur la période récente pour certaines catégories de frais de justice, **doit encore progresser** par l'extension du champ des prestations faisant l'objet d'un barème au niveau national, par l'actualisation régulière des tarifs et par la mise en concurrence fréquente des prestataires.

L'action n° 3 *Cassation* connaît une augmentation de 6,5 % de sa dotation, fixée à 65 millions d'euros.

En ce qui concerne les crédits alloués au titre de l'action n° 4 *Conseil supérieur de la magistrature*, leur montant est en nette augmentation par rapport à 2008 (530 000 euros en 2008), soit + 47 %, pour prendre en compte le financement des charges afférentes aux locaux occupés, qui sont aujourd'hui budgétisées. En effet, afin de répondre aux nouvelles orientations de la Présidence de la République, le Conseil supérieur de la magistrature devra s'acquitter de ces charges dont le coût est évalué à 150 000 euros, à l'exclusion du loyer. Cette présentation marque donc un progrès dans la sincérité du budget.

La dotation de l'action 6 *Soutien* est en augmentation de 3,6 % par rapport à 2008, afin d'inclure les crédits pour financer les mesures liées à la réforme de la carte judiciaire, notamment son volet immobilier.

Par ailleurs, le ministère précise que cette prévision tient compte également des économies envisagées, et en particulier :

- en matière de gardiennage grâce au recours aux réservistes de l'administration pénitentiaire ;

- celles qui seront liées à la Révision générale des politiques publiques ;

- les économies liées à la mise en œuvre de la réforme des pôles de l'instruction, laquelle sera conduite simultanément, lorsque c'est possible, de celle de la carte judiciaire afin de rationaliser les coûts de location ;

- celles qui résulteront de la réforme de la carte judiciaire, en privilégiant notamment lors de la souscription de nouveaux baux, la densification afin de limiter également les coûts locatifs ;

- les économies diverses escomptées en matière de frais de déplacement, de fournitures de bureau, de fluides ainsi que celles résultant des effets d'une meilleure politique d'achat public.

Les crédits de l'action 7 *Formation* sont en légère baisse. En effet, à compter de 2009, les dépenses relatives à la participation à des sessions nationales de formation continue seront prises en charge par les budgets opérationnels de programme des cours d'appel.

Les crédits sollicités au titre de l'action 5 *Enregistrement des décisions judiciaires* et de l'action 8 *Support à l'accès au droit et à la justice* sont reconduits.

D.- L'INVESTISSEMENT POUR 2009

Le présent projet prévoit 173,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 133 millions d'euros en crédits de paiement pour les investissements du patrimoine judiciaire.

L'exercice 2009 sera caractérisé par la montée en puissance des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire, pour lesquelles 80 millions d'euros en AE et 15 millions en CP sont prévus.

Pour la poursuite des opérations de mise à niveau du patrimoine judiciaire, sont prévus 93,8 millions d'euros en AE et 118 millions en CP.

Il est notamment prévu en 2009 la livraison de l'extension du palais de justice d'Ajaccio (16,6 millions d'euros) ; la réception des travaux du Palais de justice de Nanterre (28,7 millions d'euros) et l'achèvement de l'opération de construction de bâtiments provisoires du TGI d'Aix en Provence.

Votre Rapporteur spécial souligne que la réalisation des travaux nécessaires à l'entrée en fonctionnement de la salle d'audience de Roissy accuse beaucoup de retard. On rappellera qu'une salle a déjà été construite mais que la Cour de cassation, dans trois arrêts du 16 avril 2008, a formulé des exigences relatives à ses aménagements.

Votre commission des Finances a souligné, à plusieurs reprises, le caractère indispensable de la salle d'audience, tant au regard d'un principe d'humanité (éviter le transfert vers le tribunal de grande instance de Bobigny dans des conditions difficiles des personnes retenues en zone d'attente) que d'un point de vue budgétaire, dans la mesure où le coût annuel des transfèvements (1,3 million d'euros) équivaut à celui de l'adaptation de la salle d'audience.

Le projet, dont le ministère de l'Intérieur assume la maîtrise d'ouvrage, sera mis en œuvre selon la procédure de la conception-construction, avec un groupement constitué d'un architecte, d'une entreprise générale ou d'un groupement solidaire d'entreprises. Le marché devrait être notifié en fin d'année pour un démarrage prévisionnel des travaux en septembre 2009, ce qui correspondrait aux délais nécessaires aux études de conception et à la phase préparatoire au chantier.

E.– LE PROJET DE TGI DE PARIS TOUJOURS EN ATTENTE DE DÉCISION

L'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), créé par décret du 18 février 2004, a pour mission de faire concevoir et réaliser de nouveaux locaux plus adaptés aux besoins des juridictions parisiennes et rénover le palais de justice actuel de l'Île de la Cité, où sont à ce jour implantées trois juridictions (la Cour de cassation, la cour d'appel et le tribunal de grande instance).

Le 1^{er} mars 2007, le Premier ministre a rendu publique sa décision de mettre en œuvre le projet du nouveau tribunal de grande instance de Paris sur le site de Tolbiac, et a demandé à l'EPPJP de lancer le concours de maîtrise d'œuvre.

Le concours de maîtrise d'œuvre du nouveau TGI a été officiellement lancé le 28 mars 2007. Les candidatures ont été remises en juillet 2007. Il était prévu d'y donner suite en septembre 2007. Cependant, en l'absence de décision définitive sur le foncier cette procédure a été suspendue.

Dans la période d'attente liée à cette décision, l'EPPJP a engagé une réflexion sur le réaménagement de l'actuel palais de justice de l'Île de la Cité après le départ du TGI.

Une première évaluation du coût de construction du projet, réalisée en 2004–2005 à partir de l'esquisse de programme, s'établissait entre 600 et 900 millions d'euros. Le coût d'acquisition du foncier ne peut être déterminé à ce jour, en raison des incertitudes qui pèsent sur l'implantation du tribunal.

Les discussions entre la ministre de la Justice, garde des Sceaux et le maire de Paris ont repris à la fin du 1^{er} semestre 2008. Elles doivent permettre d'aboutir à une décision consensuelle avant la fin de l'année 2008. Aucun crédit n'est en tout cas prévu à cette fin dans le projet de budget. Seule est inscrite la subvention pour charges de service public de l'opérateur EPPJP soit 2 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial souhaite que l'accord puisse intervenir prochainement sur ce dossier qui connaît un trop grand retard, alors que le manque de place et l'inadéquation des locaux aux besoins actuels de la justice nuit aux conditions de travail des professions concernées.

V.- L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans un contexte particulier, puisque son examen devance de peu celui du projet de loi pénitentiaire.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, des créations d'emplois sont inscrites avec **un plafond autorisé de 33 020 ETPT** contre 32 126 en 2008. Cette progression, certes légère, mais exceptionnelle dans l'ensemble du budget de l'État, ainsi que les moyens dégagés par redéploiement devraient permettre la mise en service des nouveaux établissements construits.

Concernant le personnel pénitentiaire, il convient de souligner plusieurs difficultés, dont trois ont été relevées par les inspections administratives :

- le premier constate les difficultés de positionnement de l'encadrement intermédiaire, dont une grande partie du temps de travail est absorbée par des tâches purement administratives qui le détournent des missions sur le terrain pour appuyer les personnels de surveillance ;

- la deuxième touche la rotation particulièrement forte dans les plus grands établissements, ce qui nuit à la continuité des actions menées auprès des détenus ;

- le troisième tient à l'organisation imparfaite des services de nuit, notamment dans les petits établissements.

Votre Rapporteur spécial ajoute une quatrième observation concernant **le recrutement du personnel pénitentiaire, dont on observe qu'il s'effectue parfois difficilement**. En effet, si le nombre de candidats reste élevé aux concours, celui des candidats correspondant au niveau attendu est assez faible, et une déperdition se produit entre le nombre de reçus et le nombre d'élèves entrant en formation.

Objectivement ce phénomène peut-être perçu comme l'un des signes d'un certain malaise des professions pénitentiaires, alors que les moyens et les créations de postes ne font pas défaut et que les conditions doivent s'améliorer grâce aux programmations financières effectuées.

Le projet de loi pénitentiaire viendra, nous le pensons, rétablir un climat apaisé, en éclairant ou en confirmant les missions dévolues à l'administration pénitentiaire, ceci étant d'autant plus nécessaire que les conditions d'exercice de la profession ont profondément évolué, en fonction même de l'évolution de la population carcérale. Rappelons à ce propos que le nombre de personnes écrouées a augmenté de près de 15 000, en flux depuis dix ans, passant de 75 738 à 90 270, le chiffre moyen permanent évoluant, lui, de 53 845 à 64 000 personnes en 2008.

Ce texte fondamental est très attendu. Il permettra une meilleure reconnaissance des personnels, établira plus nettement le statut juridique de la personne détenue, améliorera la prévention de la récidive, les conditions de réinsertion, et diversifiera, en les multipliant, les substituts à l'incarcération.

Notons que ces orientations fortes ont sous-tendu la préparation de ce budget pour 2009. Il s'agit là de l'une des marques de la cohérence soulignée par votre Rapporteur spécial en introduction au présent rapport.

La politique d'aménagement de peines est conduite résolument, même si elle se heurte à des difficultés d'accompagnement qui ne manqueront pas d'être résolues si les services concernés se concentrent sur leurs missions prioritaires. Au 1^{er} juillet 2008, 6 236 condamnés bénéficiaient d'un aménagement de peine sous écrou contre 5 000 environ un an avant. Le chiffre paraît encore faible, mais la progression, de 25 %, est très sensible et devrait s'amplifier sous les trois formes du placement sous surveillance électronique, de la semi-liberté et du placement à l'extérieur. Ce sont à présent 12 personnes condamnées écrouées sur 100 qui exécutent leur peine de façon aménagée. Tant la politique menée que les moyens octroyés concourent à une progression forte dans ce domaine.

Pour ce qui est des conditions de l'incarcération, la programmation de nouvelles places de détention et d'établissements neufs se traduira en 2009 par l'ouverture de sept nouveaux établissements, l'ensemble représentant 5 130 places nouvelles. Le programme se réalise donc mais va toucher à sa fin dans les deux années qui viennent.

A. – LA POPULATION PÉNALE S'ACCROÎT À NOUVEAU

La population détenue s'élève à 64 250 personnes, dont 17 495 prévenus, soit 27,2 % des personnes détenues.

Le chiffre de la population carcérale, qui avait connu une décrue ces trois dernières années, connaît un accroissement, ce qui confirme l'étude de l'évolution de la population pénale effectuée par la Direction de l'administration pénitentiaire qui 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.

En effet, le taux d'occupation moyen des établissements pour la France entière est de 122,2 % ; il est plus élevé en outre-mer : 144,5 %. Un détenu sur cinq en métropole se trouve donc en situation de surpopulation. Les mineurs détenus sont au nombre de 727 au 1^{er} janvier 2008, un nombre égal à 2007.

Le projet de loi pénitentiaire comporte plusieurs orientations :

- la clarification et l’actualisation des **missions du service public pénitentiaire** et des conditions de son exercice, en distinguant celles relevant de la compétence propre de l’administration pénitentiaire de celles nécessitant le concours d’autres partenaires publics ou privés ;

- l’amélioration de la **reconnaissance des personnels** par ses dispositions relatives aux conditions d’exercice des leurs missions et en créant une réserve civile pénitentiaire ;

- une nouvelle réglementation de la **condition juridique** de la personne détenue dans l’exercice de ses droits, en consacrant le principe selon lequel la personne détenue conserve le bénéfice de ceux-ci (exercice des droits civiques et sociaux, transfert expérimental aux régions de la formation professionnelle des détenus, respect de la vie privée et familiale et notamment généralisation de l’accès au téléphone, droit à la santé, accès aux moyens d’information à la culture et au sport, droit à l’image) ;

- l’amélioration de la **prévention de la récidive et l’insertion** des personnes prévenues ou condamnées, en limitant le recours à l’incarcération pour lui substituer des mesures en milieu ouvert conciliant l’exigence de répression et celles d’humanité et d’efficacité (recours aux aménagements des peines privatives de liberté ou aux peines alternatives à l’emprisonnement, et les alternatives à la détention provisoire) ;

- le renforcement de la **sécurité juridique** en élevant au niveau législatif les principes fondamentaux relatifs aux régimes de détention (il serait substitué aux dispositions relatives à l’encellulement individuel des prévenus le principe «un détenu, une place», la modification des conditions de maintien de certains condamnés en maison d’arrêt, l’amélioration des critères de répartition des condamnés dans les établissements pour peine).

B.– DES CRÉDITS EN PROGRESSION DE 4 % POUR DES PRIORITÉS BIEN DÉFINIES

Les crédits demandés dans le présent projet de loi de finances s’élèvent à 4 024 millions d’euros en autorisation d’engagement et à 2 467 millions d’euros en crédits de paiement.

Les crédits de paiement augmentent de 4,05 %. Hors dépenses de personnel, les crédits de paiement sont en légère baisse de 0,5 % pour les budgets de fonctionnement, d’intervention et d’investissement).

La Direction de l’administration pénitentiaire a établi un cadrage du programme pour les années 2009 à 2011 ; celui-ci doit prendre en compte quatre orientations majeures :

– la **poursuite de la mise en œuvre de la LOPJ** : en 2009, seront mis en service six nouveaux établissements pénitentiaires et un quartier courtes peines ;

– le **vote de la loi pénitentiaire** ;

– la **mise en œuvre de la loi relative à la rétention de sûreté et à la création de centres socio-médico-judiciaire de sûreté** : cette loi crée une nouvelle structure pour accueillir, dès leur libération, les personnes condamnées à des peines de 15 ans et plus pour crimes et présentant, en raison d'un trouble grave de la personnalité, une particulière dangerosité caractérisée par une probabilité très élevée de récidive ;

– les **fondamentaux de la dépense, liés à l'évolution de la population carcérale** : la poursuite des efforts d'entretien entrepris compte tenu de la vétusté du parc qu'il faut maintenir en capacité opérationnelle immédiate, y compris dans la perspective de livraisons à venir de nouveaux sites, et pour les personnels pénitentiaires, la poursuite des mesures catégorielles déjà engagées et la mise en œuvre de mesures nouvelles.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits de paiement du programme par titre.

**ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
CRÉDITS PAR TITRE**

(en millions d'euros)

Titres	LFI 2008	PLF 2009	Évolution (%)
Titre 2 – dépenses de personnel	1 505,30	1 605,21	6,71
Titre 3 – dépenses de fonctionnement	494,36	544,81	10,21
Titre 5 – dépenses d'investissement	295,33	237,83	– 19,47
Titre 6 – dépenses d'intervention ⁽¹⁾	77,61	79,72	2,73
Total budget	2 371,59	2 467,58	4,05

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

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*, sont demandés 271 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement en titre 5 et 225 millions d'euros en crédits de paiement pour la poursuite des programmes de construction et de maintenance immobilière,

– en action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*, une enveloppe majorée par rapport à 2008 de 37,31 millions d'euros sur le titre 3 est demandée pour faire face aux dépenses de loyers, d'ouverture, d'accompagnement et de fonctionnement des nouveaux établissements. De plus, 1 270,8 millions d'euros d'AE (titre 3) permettront le renouvellement des marchés de gestion déléguée ainsi que la notification des nouveaux marchés de fonctionnement, marchés de longue durée, concernant les établissements nouveaux.

– pour l'action 4 *Soutien et formation*, la subvention pour charges de service public versée à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) est revalorisée de 5 millions d'euros (soit une progression de 22,73 % par rapport à 2008). La dotation allouée à l'opérateur a été réévaluée à 27,5 millions d'euros en gestion 2008, par redéploiement de crédits au sein du programme, afin d'accompagner la montée en charge des élèves formés dans l'établissement

C.– LES EMPLOIS DU PROGRAMME EN PROGRESSION

Le plafond d'autorisations d'emplois de l'administration pénitentiaire pour 2009 **s'élève à 33 020 ETPT** ; il est majoré de 492 ETPT par rapport à 2008 au titre de l'extension en année pleine des emplois créés l'an dernier et de **412 ETPT au titre des créations d'emplois en 2009**. Il est par ailleurs minoré de 10 ETPT transférés au profit du programme 135 *Développement et amélioration de l'offre de logement* au titre des délégués du préfet dans les quartiers.

Les mesures catégorielles, prévues pour 6,1 millions d'euros (dont 4,61 millions d'euros de mesures statutaires et 1,49 million d'euros de mesures indemnitaires) seront consacrées :

– à la poursuite des mesures catégorielles déjà engagées : il s'agit de la tranche 2009 de la réforme des personnels de surveillance et les reclassements 2009 de la réforme statutaire des directeurs de services pénitentiaires entrée en vigueur au 1^{er} juin 2007 ;

– et aux projets de mesures catégorielles nouvelles : mesures relatives au corps des secrétaires administratifs et à la nouvelle filière technique, simplification du régime indemnitaire des personnels d'insertion et de probation, revalorisation de l'indemnité de surveillance de nuit et création d'une indemnité forfaitaire pour travail du dimanche et des jours fériés en faveur des personnels de surveillance.

D.– LES CONDITIONS DE VIE EN DÉTENTION : FINANCEMENT DE NOUVEAUX MARCHÉS POUR LE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

Les crédits de fonctionnement sont en forte progression pour ce qui concerne les autorisations d'engagement (2 061 millions d'euros soit + 213 %) et les crédits de paiement (544,81 millions d'euros soit + 10,21 %).

Ils concernent en premier lieu l'entretien des détenus, la sécurisation des établissements et les dépenses liées aux aménagements de peine, notamment le placement sous surveillance électronique.

S'agissant des AE, 1 270,8 millions d'euros permettront le renouvellement des marchés de gestion déléguée ainsi que la notification des nouveaux marchés de fonctionnement, marchés de longue durée, concernant les établissements nouveaux. Aucun crédit de paiement n'est prévu pour 2009, les nouveaux marchés n'entrant en application qu'à compter de 2010.

On rappellera que la Cour des comptes, dans son rapport spécial consacré à la gestion des établissements pénitentiaires, publié en 2006, avait relevé nombre d'insuffisances dans la gestion des établissements pénitentiaires et proposé 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. Ces préconisations sont prises en compte par le projet de loi pénitentiaire.

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.

Elle avait 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 relevait 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.

L'administration doit procéder à l'**analyse des situations locales et des carences** existant dans les établissements ou dans les régions pénitentiaires. **Votre Rapporteur spécial appuie cette demande** et souhaite que l'administration établisse un calendrier pour cette analyse, qui permettra de mieux cibler les efforts futurs.

E.– UN IMPÉRATIF : PRÉVOIR LA SITUATION PÉNITENTIAIRE À MOYEN TERME

Votre Rapporteur spécial souligne que selon les prévisions de l'administration pénitentiaire, la population détenue devrait s'élever à 70 000 personnes voire 72 000 personnes, en 2012. Or les projets du Gouvernement, à l'issue de l'actuelle programmation, tendant à porter le parc pénitentiaire à 63 000 places, dont 30 000 auront moins de vingt ans.

Il manquera donc à nouveau des capacités, de l'ordre de 6 000 à 7 000 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 crée 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.

VI.- LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Les dotations budgétaires de ce secteur, qui s'élèvent à 787 millions d'euros en crédits de paiement, reflètent les évolutions profondes que connaît la protection judiciaire de la Jeunesse (PJJ).

La direction de la PJJ engage une dynamique d'évolution bien marquée, respectant une cohérence entre la politique pénale annoncée et les moyens mis en œuvre. La réorganisation régionale des services est en cours, un audit permanent a été entrepris, la formation des agents est renouvelée et la modernisation des services se fait grâce au recours accru aux nouvelles technologies.

Si le budget ne progresse pas, et même se réduit de 2 %, les crédits sont redéployés et recentrés sur la mission prioritaire assignée aux services et aux partenaires de cette direction : la prise en charge des mineurs confiés au pénal et suivie par un audit permanent des services et des établissements éducatifs.

Ainsi 805 ETPT seront recentrés sur cette action prioritaire, 993 ETPT consacrés jusqu'ici à la prise en charge « au civil » étant redéployés, et la Direction indique vouloir faire passer le nombre d'auditeurs permanents de 40 à 100 pour renforcer la mission d'audit. Le tout nécessitant, évidemment, une formation et une adaptation des personnels concernés. L'insertion voit aussi ses crédits renforcés.

Il faut rappeler que sur près de 160 000 mineurs présentés au procureur de la République, 90 000 environ sont pris en charge au titre de la PJJ.

Une vingtaine d'opérations immobilières de réhabilitation sont engagées ou programmées en 2009 ; elles permettront des augmentations de capacité d'accueil, même si le nombre d'établissements est lui-même réduit.

Les services de la Protection judiciaire de la jeunesse sont engagés, après la restructuration des services centraux, dans une réorganisation territoriale regroupée en 9 directions interrégionales cohérentes avec celles de l'administration pénitentiaire.

Enfin la formation des professionnels de la PJJ est en pleine adaptation, avec l'ouverture récente de la nouvelle École nationale de Roubaix.

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme s'élève à 8 951 équivalents temps plein travaillés, soit une diminution de 76 ETPT par rapport à 2008, 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	5 592
Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	1 060
Soutien	1 636
Formation	663
Total	8 951

Ce plafond est construit sur la base de la suppression d'ETPT, liée au recentrage de l'activité sur les mineurs délinquants ainsi qu'à la réorganisation des services autour de 9 ensembles interrégionaux. 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.

A. – LES PRIORITÉS JUSQU'EN 2011

Quatre axes ont été retenus, qui constituent le projet stratégique national pour 2008–2011 :

- concevoir des normes et des cadres d'organisation de la justice des mineurs qui conjuguent la contrainte judiciaire et l'objectif d'insertion sociale ;

- garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif habilité, une aide aux décisions qui soit à la mesure des responsabilités en jeu et des délais requis ;

- contribuer directement, dans les services et établissements de l'État, à la prise en charge des mineurs sous main de justice. Conformément à la décision du comité de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 les activités de la PJJ doivent être concentrées sur l'intervention au pénal ;

- enfin, garantir à l'autorité judiciaire, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge dans les services publics ou associatifs habilités par la DPJJ.

Votre Rapporteur spécial se félicite des efforts accomplis pour maîtriser les dépenses du secteur associatif habilité, ce qui se traduit par des reports de charges considérablement diminués de 51 millions d'euros en 2005 à moins de 23 millions prévisibles en 2009.

La dotation demandée pour le secteur associatif habilité s'élève à 277 millions d'euros pour 2009, en baisse de 16 millions d'euros. Cette baisse tient compte la baisse programmée des prises en charge de jeunes majeurs ; elle autorise néanmoins l'ouverture de six centres éducatifs fermés.

La dotation du secteur public s'élèvera à 92 millions d'euros, en progression de 5 millions d'euros. Cette légère hausse de crédits de fonctionnement du secteur public permettra de financer l'ouverture d'un centre éducatif fermé et l'extension des capacités des établissements pénitentiaires pour mineurs, ainsi que la mise en œuvre en année pleine de la mesure d'activité de jour.

B.- LA RÉPARTITION DES CRÉDITS POUR 2009 TRADUIT LES NOUVELLES PRIORITÉS

Pour l'action 1 *Mineurs délinquants*, le recentrage des services de prise en charge sur les mineurs délinquants, en vertu d'une décision du Comité de modernisation des politiques publiques, se traduit par une hausse de 20 % des crédits alloués à cette action, soit un abondement de 84 millions d'euros et 805 ETPT ;

Pour l'action 2, *Mineurs en danger et jeunes majeurs*, le recentrage ci-dessus entraîne une baisse des moyens prévus pour cette action de près de 40 % soit une diminution de 96 millions d'euros et une diminution de 993 ETPT. La diminution des crédits porte essentiellement sur les prises en charge des jeunes majeurs ;

Pour l'action 3 *Soutien*, la réorganisation territoriale de la DPJJ entraîne une diminution de 81 ETPT et la constitution concomitante de la force d'audit des services publics et associatifs habilités de la PJJ, à laquelle 100 ETPT sont affectés. L'action *Soutien* voit donc ses effectifs augmenter 19 ETPT.

Pour l'action 4 *Formation*, la nécessité de faire face aux nombreux départs en retraite des années à venir et le besoin de remplacer ou de former les nombreux éducateurs contractuels se traduisent par une augmentation des effectifs de stagiaires à l'ENPJJ (+ 99 ETPT). Les crédits restent stables car l'augmentation des coûts liée à cette évolution est compensée par la non reconduction des crédits de construction de l'école à Roubaix.

La Direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est engagée par ailleurs dans un contrôle régulier systématique de l'ensemble des structures de la PJJ et du secteur associatif habilité qui prennent en charge des mineurs sur décisions judiciaires.

Enfin, une réforme d'ensemble de la justice pénale des mineurs est à l'étude à partir des conclusions du rapport de la commission présidée par M. le recteur Varinard.

C.— LE PATRIMOINE IMMOBILIER EN TRANSFORMATION

La cession de biens immobiliers devenus peu adaptés aux besoins se poursuit de manière résolue. Les produits de cessions versés au compte d'affectation spéciale permettent à la protection judiciaire de la jeunesse de bénéficier de crédits destinés à la poursuite de l'amélioration et l'entretien de ses équipements immobiliers.

Le financement par location avec option d'achat (AOT /LOA), confiant à un opérateur privé la construction des bâtiments, doit permettre de mener à bien huit opérations immobilières pour loger ou reloger des services d'hébergement. Une convention d'assistance à la maîtrise d'ouvrage a été signée avec l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice. La livraison de ces bâtiments est prévue en 2010.

La direction choisit de préférence les prises à bail pour les structures administratives, ce qui permet d'adapter plus aisément la configuration et la localisation des services à l'importance et aux caractéristiques des populations prises en charge.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 28 octobre 2008, la commission des Finances examine les crédits de la mission Justice, après l'audition de Mme Rachida Dati, garde des Sceaux, ministre de la Justice, lors de la réunion de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 28 octobre 2008 à 9 heures ⁽¹⁾).

*Conformément à l'avis favorable de votre rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Justice.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2009/commissions_elargies/cr/C002.asp

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Alain PICHON, Président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes ;

– M. Jean-François FORGET, Secrétaire général de l'Union Fédérale Autonome Pénitentiaire (UFAP) ;

– M. AZIBERT, Secrétaire général du ministère de la Justice ;

– M. Olivier BOUDIER, Secrétaire général, et Mme Sophie DESBRUYERES, Secrétaire nationale, du Syndicat National de l'Ensemble des Personnels de l'Administration Pénitentiaire (SNEPAP-FSU) ;

– M. Jérôme POIROT, Conseiller budgétaire, et Mme Nadine BELLUROT, Conseiller parlementaire ;

– M. Philippe-Pierre CABOURDIN, Directeur de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), M. Yves ROUSSET, Sous-directeur des ressources humaines et des relations sociales et M. Stanislas LE GRAND DE MERCEY, Sous-directeur du pilotage et de l'optimisation des moyens à la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse.