



N° 1967

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2010** (n° 1946),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. RENÉ COUANAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I.– LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA JUSTICE	9
A.– LA PROGRESSION DE 3,42 % DES CRÉDITS DE LA MISSION	10
B.– LES PRIORITÉS POUR 2010	11
1.– La justice judiciaire réorganisée pour être plus efficace.....	11
2.– La rénovation de la politique pénitentiaire et la poursuite des investissements immobiliers	12
3.– Le recentrage et l'adaptation de la prise en charge des mineurs délinquants.....	12
4.– Le renforcement de l'accès au droit et de l'aide aux victimes.....	13
C.– LE PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS EN PROGRESSION.....	13
1.– La répartition des emplois entre les programmes	13
2.– Les emplois des opérateurs du ministère de la Justice	15
II.– LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	16
A.– LE REGROUPEMENT DES TRIBUNAUX S'EFFECTUE DANS LES DÉLAIS PRÉVUS	16
B.– LES MUTATIONS ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNELS SONT SATISFAISANTS	17
C.– LE COÛT IMMOBILIER DE LA RÉFORME	18
III.– LA JUSTICE JUDICIAIRE	20
A.– LES PRIORITÉS DU PROGRAMME	20
B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN STRICTE RECONDUCTION	21
1.– Le plafond d'emplois en progression en 2010	21
2.– Les dépenses de fonctionnement.....	23
3.– Les frais de justice	24
4.– Les dépenses d'investissement.....	25
C.– LA GESTION IMMOBILIÈRE DE LA CHANCELLERIE	25
D.– L'EMPLACEMENT DU TGI DE PARIS ENFIN DÉCIDÉ.....	26
IV.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	28
A.– DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN FORTE PROGRESSION	29
B.– L'OUVERTURE DE NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	30
C.– QUELLES CONSTRUCTIONS POUR L'AVENIR ?.....	33

1.– La réduction du coût de construction par place.....	33
2.– ... ne doit pas constituer le critère principal des futures constructions pénitentiaires ..	34
D.– DES CRÉATIONS D'EMPLOIS POUR OUVRIR LES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS DU PARC PÉNITENTIAIRE.....	35
1.– Les créations nettes d'emplois en 2009 et 2010.....	36
2.– ...n'empêchent pas une gestion contrainte des recrutements	36
3.– Les mesures catégorielles déjà engagées et nouvelles.....	37
E.– UN RÔLE ACCRU POUR LES SERVICES D'INSERTION ET DE PROBATION.....	38
1.– La progression constante des personnes et des mesures suivies.....	39
2.– L'évolution du rôle des conseillers d'insertion et de probation.....	39
F.– LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'EMPLOI DES DÉTENUS	40
1.– La formation professionnelle	40
2.– L'emploi en détention souffre de la situation économique générale.....	42
G.– DES MODIFICATIONS DANS LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	44
H.– UN BILAN TRÈS ACTIF POUR LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ	44
V.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	46
A.– DES CRÉDITS EN BAISSÉ ET UN RECENTRAGE DES MISSIONS	46
B.– L'ÉVOLUTION RESPECTIVE DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR HABILITÉ	48
VI.– LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	49
A.– UN BUDGET EN BAISSÉ DE 7 %.....	49
B.– LES CRÉDITS DONT DISPOSERONT LES ACTIONS.....	50
1.– Les montants de crédits de l'aide juridictionnelle en légère décréue	50
2.– Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	51
3.– L'aide aux victimes.....	52
4.– La médiation familiale et les espaces de rencontre.....	52
VII.– LES DEUX PROGRAMMES DE CONDUITE ET PILOTAGE.....	53
A.– DES CRÉDITS DES PROGRAMMES	53
C.– L'IMMOBILIER GÉRÉ PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	55
B.– L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME INFORMATIQUE DU MINISTÈRE : LE DÉPLOIEMENT DE CASSIOPÉE	56
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	63

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 DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le Rapporteur spécial note d'abord avec satisfaction que les crédits de la mission *Justice* continuent de progresser – de 3,42 % en 2010 – et de s'affirmer comme une priorité puisque sa part dans le budget de l'État s'est élevée de façon significative depuis 2003, pour atteindre 1,85 % en 2005 et 2,45 en 2010. La dotation en crédits de paiement s'élève à 6,859 milliards d'euros.

La progression des crédits de personnel est consacrée pour l'essentiel, d'une part, à l'ouverture **des nouveaux établissements pénitentiaires**, d'autre part, à l'ouverture de postes pour accompagner la **réforme de l'appel** intégrant les professions d'avoué et d'avocat. Il en résulte, de l'avis du Rapporteur spécial, trop peu de renforts pour les greffes des tribunaux et les services pénitentiaires d'insertion et de probation, ces deux secteurs semblant le plus nécessiter des moyens supplémentaires. Le Rapporteur spécial appelle à leur consacrer prioritairement les emplois créés à l'avenir.

Le Rapporteur spécial suit avec attention la mise en place de la **réforme de la carte judiciaire** qui s'opère selon le calendrier prévu, et même avec des anticipations par rapport aux dispositions initiales. Il souligne que, **dans l'immédiat, cette réforme menée avec résolution nécessite davantage de moyens qu'elle n'en dégage**, l'impact financier positif de ce redéploiement de grande ampleur ne pouvant aujourd'hui être évalué et ne devant apparaître qu'avec le temps.

Le Rapporteur spécial se félicite de la décision, non encore précisée dans ses modalités, de lancer un **nouveau programme de construction d'établissements pénitentiaires**, car l'achèvement du programme « 13 200 places » ne permettra pas de résoudre totalement et durablement le problème de la surpopulation carcérale.

Il souhaite appeler l'attention sur la **situation très dégradée** de beaucoup de maisons d'arrêt anciennes dont l'entretien et la rénovation n'ont pas été à la hauteur des besoins et qui aujourd'hui maintiennent les personnes détenues dans une situation inacceptable, aggravée par la surpopulation.

Le Rapporteur spécial souhaite noter ici que la **question de l'encellulement individuel**, dont le principe vient d'être opportunément rappelé par la loi du 13 octobre 2009, est loin d'être appliqué et même applicable dans ces établissements et qu'il ne concerne pas que les conditions d'hébergement des personnes détenues. Il détermine aussi toute l'organisation du fonctionnement de l'établissement ainsi que la réussite des politiques d'insertion et de prévention de la récidive, la surpopulation de l'établissement étant, de ce point de vue, aussi néfaste que celle des cellules.

La préparation d'un nouveau programme de construction doit donc, de l'avis du rapporteur spécial, être précédée d'un état des lieux déterminant **des priorités concernant les maisons d'arrêt** et s'accompagner d'une réflexion plus large sur la dimension et l'aménagement des futurs nouveaux établissements.

À ce sujet, si le Rapporteur de la commission des Finances est, naturellement, attentif aux coûts financiers des nouvelles constructions, il ne peut rester insensible aux coûts indirects qui pourraient résulter d'une vision trop étroitement quantitative et financière. Un directeur d'établissement faisait justement observer que, dans une perspective positive d'insertion et de prévention de la récidive, l'architecture même, la disposition des locaux, les circulations devraient plus fortement intégrer un ensemble de considérations prenant en compte l'« unité de base de la vie carcérale : l'organisation de la journée du détenu ». Par ailleurs, les inconvénients du surdimensionnement des établissements ne semblent malheureusement pas suffisamment pris en compte, au regard des économies d'échelle souvent alléguées pour construire des structures encore trop importantes.

La loi pénitentiaire et la nouvelle politique pénale, en augmentant les aménagements de peine, auront comme conséquence évidente d'accroître le volume d'intervention hors établissement des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Il conviendra de veiller à ce que cette augmentation d'activité ne se fasse pas au détriment des actions, absolument indispensables, conduites auprès des personnes incarcérées.

D'une façon plus générale, enfin, le Rapporteur spécial veut souligner, d'une part, le **peu d'autonomie financière dont disposent les juridictions aussi bien que les établissements pénitentiaires pour la gestion courante, les charges d'entretien et de réparations** ; il en résulte des délais peu compatibles avec les nécessités et des lourdeurs contraires à l'esprit de responsabilité qu'entend renforcer le ministère. D'autre part, faute de mettre en place annuellement les dotations pour entretien et grosses réparations, les rénovations très lourdes mobilisent, le moment venu, des crédits importants dont l'affectation a pour conséquence des retards dans la programmation d'autres travaux. L'entretien de l'immobilier du ministère exige une réflexion en profondeur et une programmation plus fine de façon à éviter ces à-coups et ces surcoûts.

I.- LES CARACTÉRISTIQUES DU BUDGET DE LA JUSTICE

La mission *Justice* comporte depuis 2009 six programmes, le programme de *Conduite et pilotage* ayant été provisoirement scindé en deux du fait de la mise en œuvre du nouveau système d'information financière de l'État (Chorus) et du passage progressif des applications du ministère sur ce nouveau système.

Les crédits demandés pour la mission *Justice* sont **en progression de 3,42 % en crédits de paiement**, après une progression de 2,6 % en 2009 et 4,5 % en 2008. Ces crédits s'élèveront à 6,859 milliards d'euros en 2010, soit une progression non négligeable de 190 millions d'euros par rapport à 2009. La progression, à structure constante, est de 3,3 %.

Pour la sixième année consécutive, la mission *Justice* bénéficiera de moyens accrus, permettant de poursuivre la modernisation de la justice judiciaire, et de continuer la rénovation de l'immobilier pénitentiaire. Le Rapporteur spécial se réjouit de cet effort constant, qui se prolonge au-delà de la période couverte par la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) de 2002. **Le projet de budget s'inscrit sans écart dans le cadre de la programmation pluriannuelle votée en 2008.**

Une nouvelle phase de modernisation et d'investissement s'est ouverte pour la justice judiciaire avec la réforme de la carte judiciaire entreprise en 2008. Le Rapporteur spécial indiquera l'avancement de cette réforme. Il se félicite de l'adoption d'une nouvelle loi réformant la politique pénitentiaire, dont la mise en œuvre comportera de nouveaux investissements dans l'immobilier, investissements dont il avait souligné la nécessité dans ses deux précédents rapports spéciaux.

On soulignera que la mission est pour la première fois dotée de quatre objectifs principaux dotés d'indicateurs, sélectionnés comme étant les plus fondamentaux :

– rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile : l'indicateur associé porte sur le délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction ;

– amplifier et diversifier la réponse pénale et améliorer l'exécution des peines : l'indicateur associé est le taux de réponse pénale dans les affaires traitées par les TGI. La prévision établie pour 2010 est de 87 % ;

– développer les aménagements de peine : l'indicateur associé est le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine ;

– optimiser la prise en charge des mineurs délinquants : l'indicateur correspondant est la part des jeunes pris en charge au pénal qui n'ont ni récidivé

ou réitéré, ni fait l'objet de nouvelles poursuites dans l'année qui suit la clôture de la mesure. La prévision est établie à 68 %.

Le Rapporteur spécial approuve le choix de ces objectifs principaux, qui traduisent les améliorations fondamentales à apporter à notre système judiciaire pour apporter un meilleur service aux usagers de la justice et assurer la sécurité des citoyens.

La part des crédits consacrés à la Justice au sein du budget de l'État avait commencé à croître de manière significative en 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 ayant initié un rattrapage après des années de stagnation ; cette part **continue à progresser en 2010, pour atteindre 2,45 % du budget de l'État**. Le Rapporteur spécial souligne que ce rattrapage se poursuit pour la septième année, ainsi que le montre le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA PART CONSACRÉE À LA JUSTICE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget général de l'État (<i>valeur aux prix courants en milliards d'euros</i>) :						
– Crédits LFI/PLF	288,85	266,08	266,85	271,28	277,10	280,49
– Dépenses loi de règlement	294,27	302,35	270,63	278,23		
Part de la mission <i>Justice</i> dans le budget de l'État	1,83	2,24	2,34	2,39	2,39	2,45
Mission <i>Justice</i> (<i>valeur aux prix courants en millions d'euros</i>) :						
– Crédits LFI/PLF	5 279,78	5 971,28	6 244,62	6 485,68	6 632,13	6 859,14
– Crédits loi de règlement	5 011,10	5 955,32	6 220,99	6 384,73		
– Dépenses loi de règlement	5 088,95	5 925,94	6 166,98	6 376,69		

Source : Ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi..

NB : Pour la cohérence de la série, le Conseil d'État et la CNIL ont été retirés.

A.– LA PROGRESSION DE 3,42 % DES CRÉDITS DE LA MISSION

La dotation demandée pour la mission en 2010 s'élève à **7,389 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 6,859 milliards d'euros en crédits de paiement**. Ces derniers progressent de 3,42 %. Les autorisations d'engagement diminuent de près de 11 %, mais l'année 2009 était une année particulièrement haute à cet égard (+ 14 %), avec l'effort de près d'un milliard d'euros pour le renouvellement des marchés de gestion déléguée des établissements du programme *Administration pénitentiaire*.

Pour chacun des programmes, le projet de budget pour 2010 est présenté dans le tableau suivant.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2010

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	2010/2009 (en %)	LFI 2009	PLF 2010	2010/2009 (en %)
166 – Justice judiciaire	2 867,22	2 883,31	+ 0,56	2 822,42	2 838,61	+ 0,57
107 – Administration pénitentiaire ⁽¹⁾	4 016,44	3 076,07	-23,41	2 459,42	2 699,2	+ 9,75
182 – Protection judiciaire de la jeunesse ⁽¹⁾	782,16	773,8	-1,07	784,16	776,81	-0,94
101 – Accès au droit et à la justice ⁽¹⁾	385,33	342,73	-11,06	317,87	295	-7,19
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice (libellé modifié) ⁽¹⁾	236,72	307,35	+ 29,84	236,92	244,15	+ 3,05
213 – Conduite et pilotage de la politique de la justice (hors Chorus) ⁽¹⁾	11,34	5,37	-52,65	11,34	5,37	-52,65
Total	8 299,21	7 388,63	-10,97	6 632,13	6 859,14	3,42

Source : ministère de la Justice

(1) LFI 2009 retraitée.

B.– LES PRIORITÉS POUR 2010

Le ministère de la Justice et des libertés mettra en œuvre en 2010 des réformes ambitieuses : la nouvelle carte judiciaire, la loi pénitentiaire et la réforme de l'appel. Ce ministère est en outre engagé depuis trois ans dans une politique déterminée de modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail. Les principales réformes entreprises ou poursuivies en 2010 seront les suivantes.

1.– La justice judiciaire réorganisée pour être plus efficace

La réforme de la carte judiciaire entrera dans une étape très importante, avec le regroupement de 178 tribunaux d'instance au 1^{er} janvier 2010 puis le regroupement de 23 tribunaux de grande instance au 1^{er} janvier 2011.

Cette réforme mobilisera 100 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2010 : 77 millions d'euros pour l'immobilier, 4,5 millions d'euros pour les personnels du ministère, 7 millions d'euros pour accompagner les avocats et 16 millions d'euros au titre des crédits de fonctionnement.

La réforme de l'appel prévoit l'intégration des professions d'avoué et d'avocat. Outre l'indemnisation des avoués, la réforme prévoit un plan social qui conduit au recrutement de 380 salariés d'avoués au sein des juridictions.

Cette réforme concordera avec la dématérialisation de la procédure civile d'appel. En effet, une réforme de cette procédure est en cours, imposant progressivement l'usage de la communication électronique pour la mise en état civile devant la cour d'appel. La déclaration d'appel sera obligatoirement faite électroniquement à partir du 1^{er} janvier 2011, puis la dématérialisation sera étendue à toute la mise en état civile d'ici le 1^{er} janvier 2013.

La modernisation des juridictions se poursuivra. Les investissements informatiques recevront 71,5 millions d'euros. Le programme Cassiopée, logiciel unique pour l'ensemble de la chaîne pénale, montera en puissance pour couvrir

175 tribunaux de grande instance, avec un achèvement prévu en 2011. La dématérialisation sera poursuivie dans les échanges avec les services de police et de gendarmerie, ainsi qu'avec les avocats. La visioconférence sera développée avec les juridictions.

2.— La rénovation de la politique pénitentiaire et la poursuite des investissements immobiliers

La loi pénitentiaire inscrit parmi les objectifs prioritaires le développement des aménagements de peine afin de mieux anticiper la sortie des détenus et de réduire les risques de récidive, puis d'améliorer leur réinsertion. C'est pourquoi 262 personnels d'insertion et de probation supplémentaires seront recrutés. Trois nouveaux centres de semi-liberté (Gradignan, Aix et Avignon) seront livrés en 2010. Le placement sous surveillance électronique pourra concerner jusqu'à 7 000 personnes. De nouveaux programmes de prévention de la récidive commencent d'être mis en œuvre, action qui se poursuivra l'an prochain.

La transformation du parc pénitentiaire se poursuivra avec la montée en charge de six nouveaux établissements (Béziers, Poitiers, Le Mans, Le Havre, Bourg-en-Bresse, Rennes). Ces ouvertures devraient permettre de réduire la surpopulation carcérale.

Surtout, un nouveau programme sera engagé pour fermer les établissements les plus vétustes et les remplacer par des établissements répondant aux exigences de la loi pénitentiaire, en particulier en termes de droits des détenus.

3.— Le recentrage et l'adaptation de la prise en charge des mineurs délinquants

L'action de la protection judiciaire de la jeunesse est depuis deux ans progressivement concentrée sur les mineurs. Des moyens supplémentaires seront consacrés à leur prise en charge avec l'ouverture de 5 nouveaux centres éducatifs fermés et de 4 nouvelles unités permettant un suivi médico-psychologique adapté, au sein des centres éducatifs fermés. Les équipes éducatives au sein des établissements pour mineurs seront renforcées.

L'évaluation des actions engagées sera renforcée : la protection judiciaire de la jeunesse constituera une équipe d'une centaine d'auditeurs appelée à procéder à l'évaluation des actions conduites au sein des secteurs public et associatif. Elle pourrait également intervenir au profit des collectivités territoriales.

4.– Le renforcement de l'accès au droit et de l'aide aux victimes

Les aspects financiers de l'aide juridictionnelle feront l'objet de plusieurs mesures pour une utilisation des crédits plus précise et plus efficace : seront augmentées les mises en recouvrement d'avances pouvant être récupérées à l'issue des procès ; les délais d'obtention de l'aide juridictionnelle pour accompagner les justiciables les plus modestes devraient être raccourcis.

Pour améliorer l'accueil des justiciables et des victimes, des maisons de justice et du droit de nouvelle génération seront ouvertes. Les points de contact visio-justice et les bureaux d'aide aux victimes seront développés. Enfin, un soutien sera apporté aux espaces de médiation familiale.

C.– LE PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS EN PROGRESSION

Alors que 34 000 emplois doivent être supprimés dans la fonction publique de l'État l'année prochaine, la mission *Justice* bénéficiera de la création de 1 030 emplois. Le Gouvernement marque donc à nouveau sa détermination à renforcer les moyens en personnel du ministère de la Justice et des libertés, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

Ces créations seront principalement destinées à l'administration pénitentiaire pour permettre l'ouverture de nouveaux établissements en 2010.

Le plafond d'emplois de la mission s'élèvera à 73 594 ETPT. Il progresse de 450 ETPT hors transfert par rapport à 2010. Cette évolution s'explique par la création de 200 ETPT nouveaux, et de 250 ETPT au titre des extensions en année pleine des emplois créés en 2009.

1.– La répartition des emplois entre les programmes

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

CRÉATIONS ET TRANSFERTS D'EMPLOIS PAR PROGRAMME EN 2010

(en ETPT)

Mission justice	n° 107	n° 166	n° 182	n° 213 et n° 310	Total mission
Plafond d'emplois 2009	33 020	29 295	8 951	1 483	72 749
Extension année pleine de 2009 sur 2010	412	- 88,5	- 70	- 3,5	250
Créations d'ETPT	432	- 157,5	- 70	- 4,5	200
Transfert interne d'ETPT		609	- 190		419
Transfert externe d'ETPT	- 4	- 5	- 3	- 12	- 24
Plafond d'emplois 2010	33 860	29 653	8 618	1 453	73 594

Source : ministère de la Justice

L'évolution du plafond d'emploi s'analyse comme suit. Les 1 030 créations d'emplois se décomposent de la manière suivante :

- 400 emplois nouveaux créés par la direction des services judiciaires ;
- 250 emplois créés à l'administration pénitentiaire
- 380 emplois créés pour recruter les collaborateurs des cabinets d'avoués qui seront licenciés en conséquence de la réforme de l'appel.

Le solde est positif pour l'ensemble de la mission, il doit néanmoins être examiné programme par programme pour appréhender l'évolution des emplois dans chaque secteur.

Deux transferts internes sont mis en œuvre en 2010.

Il s'agit d'une part du transfert de 193 ETPT du programme 182 vers le programme 166. Ces ETPT étaient des emplois demeurés vacants car non financés au moment du passage à la loi organique relative aux lois de finances. Leur transfert permettra de recruter 380 salariés d'avoués au sein des services judiciaires pour l'accompagnement de la réforme opérant la fusion des deux professions. La direction des services judiciaires bénéficie ainsi de 66 emplois supplémentaires en 2010.

Il s'agit d'autre part, de la reprise par le programme *Justice judiciaire* des 419 ETPT d'auditeurs de justice qui étaient auparavant pris en charge par l'École nationale de la magistrature, opérateur principal du programme. Cette reprise permet de faciliter la gestion générale du corps des magistrats.

La répartition des emplois pour 2010 par catégorie du plafond d'autorisation d'emplois figure dans le tableau suivant.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT POUR 2010

(en ETPT)

Ministère de la Justice	Programme 107 Administration pénitentiaire	Programme 166 Justice judiciaire	Programme 182 Protection judiciaire de la jeunesse	Programme 310 Conduite et pilotage	Programme 213 Conduite et pilotage hors Chorus	Total
Catégories						
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	8 282	12	199	0	8 510
Personnels d'encadrement	1 345	2 241	2 328	591	0	6 505
B : métier du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	3 976	8 107	4 511	67	4	16 665
B : administratifs et techniques	997	254	355	182	0	1 788
C : Personnels de surveillance	24 596	0	0	0	0	24 596
C : administratifs et techniques	2 929	10 769	1 412	414	6	15 530
Total	33 860	29 653	8 618	1 453	10	73 594
– dont Transferts	– 4	604	– 193	– 12	0	395

Source : ministère de la Justice

Les départs en retraite des magistrats ne seraient pas tous remplacés. Ces départs s'élevaient à 216 ETPT, chiffre qui pourrait être limité à 193. Les transferts « sortants » représentent 5 ETPT. Le plafond d'emplois prévoit une progression de 386 ETPT ; toutefois, dans les entrées figurent 419 ETPT correspondant aux auditeurs en cours d'études à l'école nationale de la magistrature. Ceux-ci ne sont pas des magistrats en poste dans les juridictions, aussi le solde à périmètre constant, ne prenant en considération que les magistrats en poste dans les juridictions, est négatif de 28 ETPT.

Pour l'administration centrale, aucun départ en retraite n'est remplacé pendant les trois années de la programmation financière pluriannuelle.

2.– Les emplois des opérateurs du ministère de la Justice

Les emplois des opérateurs du ministère sont en baisse, ainsi que le fait apparaître le tableau suivant.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS RATTACHÉS À LA MISSION

	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010
École nationale d'administration pénitentiaire	240	240	240
École nationale de la magistrature	180	180	180
– auditeurs de justice	751	604	0
Établissement public du palais de justice de Paris	15	15	15
Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice	84	84	95
GIP mission « droit et recherche »	1	1	1
Total mission justice	1 271	1 124	531

Source : ministère de la Justice

L'évolution constatée des emplois des opérateurs est principalement due au transfert de la gestion des 419 auditeurs de justice en formation initiale à l'École nationale de la magistrature vers le programme *Justice judiciaire*. Une meilleure gestion du corps des magistrats est attendue de cette modification.

II.— LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

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.

La réforme mobilisera 100,5 millions d'euros en 2010 : 77 millions pour l'immobilier, 4,5 millions au profit des personnels, 7 millions pour la mobilité des avocats et 12 millions pour les crédits de fonctionnement. En contrepartie, le ministère escompte l'apport de crédits provenant de la cession d'un certain nombre de bâtiments judiciaires.

A.— LE REGROUPEMENT DES TRIBUNAUX S'EFFECTUE DANS LES DÉLAIS PRÉVUS

Au 1^{er} octobre 2009, 190 implantations judiciaires sur un total de 438 soit plus de 43 % sont supprimées :

- 62 conseils de prud'hommes ont été supprimés le 3 décembre 2008 ;
- 55 tribunaux de commerce le 1^{er} janvier 2009 ;
- 27 tribunaux d'instance et 13 greffes détachés entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} octobre 2009 ;
- et 2 tribunaux de grande instance le 1^{er} octobre 2009.

À la demande des chefs des cours d'appel, la date de fermeture de plusieurs tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance et greffes détachés a été avancée.

Le 1^{er} janvier 2009, le contentieux commercial jusque-là traité par 23 TGI a été transféré aux juridictions consulaires, ce qui permet d'uniformiser le traitement du contentieux commercial sur tout le territoire.

L'année 2010 est celle du regroupement des tribunaux d'instance, qui sera suivi du regroupement, en 2011, des tribunaux de grande instance.

Des juridictions ont été créées : un conseil de prud'hommes, 5 nouveaux tribunaux de commerce, un tribunal mixte de commerce et un tribunal d'instance. Ces créations représentent plus de la moitié des juridictions à créer, qui seront 14 au total.

Le Rapporteur spécial constate que **les regroupements, conduits localement sous la responsabilité des chefs de cour d'appel, se sont réalisés sans difficulté particulière**, tant sur le plan immobilier, l'ensemble des opérations concernant les sites de regroupement ayant été réalisées dans les délais, que sur le plan matériel, les déménagements des juridictions et les transferts informatiques ayant été réalisés avant la date de fermeture. Seul le tri des archives de quelques tribunaux de commerce a été achevé en janvier 2009.

B.- LES MUTATIONS ET L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNELS SONT SATISFAISANTS

De manière générale, les 1 800 agents (400 magistrats et 1 400 fonctionnaires) affectés dans les juridictions supprimées bénéficient d'un plan d'accompagnement social, qui implique 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 outre a été ouvert pour ces personnels un droit à la formation, notamment pour l'adaptation à un nouvel emploi, et diverses mesures d'action sociale, dont des aides au logement ont été mises en place.

Pour les fonctionnaires des conseils de prud'hommes supprimés, des solutions conformes à leurs souhaits ont pu être mises en œuvre : 57 % d'entre eux ont rejoint la juridiction de rattachement, 38 % ont été mutés dans une juridiction de leur choix et 5 % sont partis à la retraite ou en détachement. La réforme de la carte judiciaire a été l'occasion d'expérimenter le télétravail ou la délégation pour les fonctionnaires qui n'étaient pas mobiles.

Pour les tribunaux de commerce, diverses mesures ont été prises : l'attribution prioritaire des greffes des tribunaux de commerce nouvellement créés aux greffiers des tribunaux supprimés, l'allègement des conditions d'accès des greffiers de commerce aux professions judiciaires, par exemple, qui ont permis à la quasi-totalité des greffiers de trouver un reclassement professionnel. Les contrats des salariés des greffes supprimés ont été repris de plein droit par les greffiers absorbants, en application de l'article L. 1224-1 du code du travail. Les salariés qui ne souhaitaient pas rejoindre le greffe absorbant ont fait l'objet d'une procédure de licenciement avec indemnités.

Pour les 151 tribunaux d'instance, les 41 greffes détachés et les 35 bureaux fonciers devant fermer à la fin de l'année 2009, les mesures touchant les personnels sont en cours, qu'il s'agisse de l'accompagnement social, de l'immobilier, des transferts de données informatiques ou des autres opérations matérielles nécessaires.

Les magistrats des tribunaux d'instance supprimés ont tous été mutés, cette mesure ne prenant effet pour un certain nombre d'entre eux qu'au moment de la fermeture de la juridiction, de même que pour les juges de proximité. S'agissant des fonctionnaires, une centaine de situations sur 850 restent à régler essentiellement par voie de mutation, à l'occasion des prochaines commissions administratives paritaires de novembre et décembre 2009. Des solutions de télétravail, de détachement ou de mise à disposition seront proposées aux fonctionnaires les moins mobiles.

Les avocats inscrits au barreau de l'un des 23 tribunaux de grande instance supprimés (environ 500) qui avaient établi leur résidence professionnelle dans le ressort de l'un de ces tribunaux peuvent, en application 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 sera consacrée, dont la première fraction – forfaitaire – a été versée en fin d'année 2008, pour un montant total d'environ 5 millions d'euros.

C.– LE COÛT IMMOBILIER DE LA RÉFORME

La réforme de la carte judiciaire se traduit par environ 457 opérations immobilières, dont 339 sont pérennes et 118 provisoires.

Le ministère de la Justice s'est attaché à respecter les orientations en matière de politique immobilière de l'État, c'est-à-dire privilégier la densification et les restructurations à moindre coût dans des locaux. Par ailleurs, lorsque l'acquisition de locaux s'est révélée nécessaire, le recours à des biens domaniaux a été recherché.

Les opérations provisoires permettront le regroupement de juridictions jusqu'au moment 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.

Le financement lié au volet immobilier de la carte judiciaire est assuré à hauteur de 375,5 millions d'euros sur 5 ans. Une enveloppe de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15 millions d'euros en crédits de paiement est venue abonder le budget général pour 2009.

Les regroupements des 55 tribunaux de commerce, des 62 conseils de prud'hommes et des 23 chambres commerciales des TGI ont été réalisés en 2008. C'est 123 opérations, dont 35 provisoires, qui ont été menées à bien.

L'année 2009 a permis la poursuite et le lancement de 334 opérations dont 216 pérennes dont les livraisons vont de fin 2009 jusqu'à 2016 pour les plus importantes, dont la construction de nouveaux TGI ou de nouvelles cités judiciaires. On citera par exemple :

– 7 constructions neuves de palais de justice regroupant plusieurs juridictions (Dunkerque, Nord-Isère, Bourg-en-Bresse, Limoges, Saint-Malo, Cusset, Béziers) ;

– 6 restructurations importantes ou extension (Lons-le Saunier, Périgueux, Quimper, Evreux, Lisieux, Saint-Brieuc) ;

– 2 acquisitions et restructurations (la chambre des métiers de Coutances pour reloger le TGI et la caserne Thurot pour le tribunal d'instance d'Haguenau).

Enfin, en 2010, il est prévu de livrer 80 autres opérations dont 55 pérennes et 25 provisoires.

Les prévisions de cessions de biens liées à la réforme de la carte concernent près de trente bâtiments appartenant à l'État. Ces biens représentent une valeur vénale de plus de 12 millions d'euros.

D'autres sites dont le ministère de la Justice n'aura plus l'utilité après la mise en œuvre de la réforme de la carte sont en grande partie des locaux appartenant aux collectivités territoriales mis gratuitement à la disposition des juridictions. Ils seront, dans la plupart des cas, restitués aux collectivités territoriales concernées.

On soulignera que trois opérations importantes spécifiquement liées à la réforme de la carte pourraient être réalisées en partenariat public-privé : les constructions neuves de Limoges, Bourg-en-Bresse et Nord-Isère.

Le Rapporteur spécial considère que cette restructuration se déroule dans d'assez bonnes conditions.

Il observe cependant que si les coûts prévus sont pour le moment respectés et les crédits prévus suffisants, le coût à moyen terme des opérations ne peut être parfaitement maîtrisable et l'on peut craindre une dépense bien supérieure aux prévisions. Il en résulte que les avantages purement financiers de ces opérations pour le budget de l'État ne peuvent apparaître qu'à long terme.

III.— LA JUSTICE JUDICIAIRE

Les crédits demandés pour 2010 s'élèvent à **2 838,6 millions d'euros** en crédits de paiement, soit **une progression modérée de 0,57 %** par rapport à 2009. Les autorisations d'engagement augmenteront de 0,56 %. Enfin, les dépenses de personnel augmenteront de 2,2 %, versement au compte d'affectation spéciale *Pensions* compris.

L'évolution de la justice judiciaire est soumise à de réflexions et de réformes. Ainsi, la réforme des concours de recrutement des auditeurs de justice de 2008 portera ses effets en 2010 avec l'arrivée de promotions recrutées dans le cadre des concours rénovés.

La refonte de la carte judiciaire et les propositions du rapport Guinchard sur la nouvelle répartition des contentieux, remis au Garde des sceaux le 30 juin 2008, ont conduit à ouvrir une réflexion sur le statut et les compétences des juges de proximité, le rapport proposant notamment la suppression de la juridiction de proximité en tant qu'ordre, mais avec un rattachement des juges au TGI. En 2009, 150 nominations de juges de proximité ont eu lieu, et un nombre supérieur devrait être recruté en 2010, car 180 juges nommés en 2003 et 2004 arriveront au terme des 7 ans de fonction non renouvelables fixés par la loi.

A.— LES PRIORITÉS DU PROGRAMME

Les efforts visant à la maîtrise des délais de traitement des affaires seront poursuivis en 2010. Pour certaines juridictions, des résultats significatifs ont été obtenus, pour d'autres en revanche, les délais doivent pouvoir être réduits sans nuire à la qualité des décisions rendues. L'enjeu est de parvenir à une réelle homogénéité autour de la moyenne nationale, afin de garantir au justiciable une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire.

Dans le domaine pénal, les résultats encourageants obtenus sur le taux d'alternatives aux poursuites (hors mesures de rappel à la loi) conduisent à adopter des objectifs plus ambitieux en revalorisant la valeur cible pour 2012. Par ailleurs, les modalités nouvelles de mesure du taux d'exécution des décisions pénales, qui ont été présentées dans le projet annuel de performances pour 2009, conduisent à mettre en évidence des performances très satisfaisantes en matière de décisions contradictoires, c'est-à-dire rendues en présence de la personne ou de son représentant.

De manière générale, les efforts seront poursuivis dans le domaine de l'exécution des décisions pénales.

Sur le plan budgétaire, les efforts de maîtrise de la dépense seront accrus pour conforter les résultats encourageants constatés sur certains postes et les inscrire dans la durée. La maîtrise des frais de justice reste un objectif majeur pour

le programme, qu'il faut concilier avec les progrès considérables de la police technique et scientifique ainsi que de l'expertise pour l'élucidation des affaires.

La réforme des concours d'accès à l'École nationale de la magistrature, adoptée en 2008, est à présent mise en œuvre pour le recrutement des auditeurs de justice intégrant l'école le 1^{er} février 2010. Cette réforme s'est faite à budget constant, l'introduction du stage d'un mois pour les auditeurs de justice ayant été compensée par les économies générées par la baisse du nombre d'auditeurs recrutés : les promotions des deux dernières années sont d'environ 105 auditeurs, alors qu'elles ont été de 160 à 250 auditeurs de 2001 à 2007, pendant les années de rattrapage du manque de personnel dans la justice judiciaire.

B.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN STRICTE RECONDUCTION

Les crédits du programme figurent dans le tableau suivant :

CRÉDITS DU PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE*

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	890,39	891,71	+ 0,16	890,39	891,71	+ 0,16
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	956,64	964,07	+ 0,77	956,64	964,07	+ 0,77
03 – Cassation	65,21	65,86	+ 0,92	65,21	65,86	+ 0,92
04 – Conseil supérieur de la magistrature	2,80	2,23	- 21,4	2,80	2,23	- 21,4
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	14,17	13,95	- 1,42	14,17	13,95	- 1,42
06 – Soutien	831,52	837,60	+ 0,73	786,72	792,90	+ 0,78
07 – Formation (ENM, ENG)	79,11	80,65	+ 1,89	79,11	80,65	+ 1,89
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	27,37	27,22	- 0,37	27,37	27,22	- 0,37
Total	2 867,22	2 883,31	+ 0,56	2 822,42	2 838,61	+ 0,57

Source : projet annuel de performances pour 2010

1.– Le plafond d'emplois en progression en 2010

Le programme *Justice judiciaire* comprend **29 653 ETPT**, contre 29 295 en 2009, soit une augmentation de 358 ETPT.

Le schéma d'emploi 2010, conforme à la programmation pluriannuelle, prévoit la suppression de 314 emplois. Il prévoit par ailleurs le recrutement de 380 anciens salariés des études d'avoués. Aussi au total, le programme verra-t-il ses effectifs s'accroître de 66 ETP.

Le programme reçoit en transfert les 419 ETPT d'auditeurs de justice, précédemment affectés au sein du plafond d'emplois de l'opérateur École nationale de la magistrature. Ainsi, la masse salariale correspondant à ces emplois, précédemment financée par la subvention pour charges de service public inscrite

en titre 3, est désormais prise en charge sur les crédits de personnel du programme. C'est pourquoi la subvention de l'ENM tombe de 44,5 à 17,3 millions d'euros, n'intégrant plus la masse salariale correspondant aux auditeurs.

Le rééquilibrage entre les effectifs de magistrats et de fonctionnaires devrait s'améliorer quelque peu avec la création de 155 créations d'emplois de greffiers et la requalification de 100 emplois de secrétaires administratifs et emplois techniques vers la catégorie B.

Cette dernière affectation dans les services judiciaires a pour but de libérer dans une large mesure les greffiers des tâches administratives, afin de leur permettre de se concentrer sur leurs missions essentielles auprès des magistrats.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des effectifs de greffiers et d'emplois administratifs requalifiés en catégorie B. Toutefois **il regrette la faible création d'emplois de catégorie C**, soit 22 ETP. Car même avec l'intégration des salariés d'avoués (soit 380 ETP), cette catégorie sera déficitaire de 14 postes. Or le Rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises le besoin en postes de cette catégorie dans les juridictions, et notamment des catégories C techniques.

La tendance à l'externalisation des fonctions auparavant accomplies par les fonctionnaires de catégories C n'apporte pas toujours un service équivalent et que l'économie recherchée par cette externalisation à des prestataires extérieurs ne se démontre pas toujours.

Aussi le Rapporteur spécial considère t-il que l'augmentation du nombre de postes de greffe et administratifs devra se poursuivre les années prochaines. Car **la dégradation du ratio entre le nombre de magistrats et celui des fonctionnaires des services judiciaires ne marque pas d'arrêt**, ce ratio continuant à se détériorer en 2009, tombant à 2,46 fonctionnaires pour un magistrat.

Une nouvelle mesure catégorielle de 5 millions d'euros est prévue. Cette enveloppe permettra la poursuite de la revalorisation du régime indemnitaire des magistrats et fonctionnaires ainsi que le paiement des heures supplémentaires effectuées par les personnels des services judiciaires.

La politique indemnitaire se développe. On soulignera que le coût annuel de la prime modulable (introduite en 2003) attribuée aux magistrats s'élève à 22,87 millions d'euros.

Pour valoriser financièrement la performance des fonctionnaires, une enveloppe de 2,9 millions d'euros a été dégagée en 2009, afin de permettre la mise en œuvre d'une modulation indemnitaire.

Pour l'année 2010, une réflexion est actuellement menée sur la mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR) qui s'inscrit dans une

démarche de révision indemnitaire. Celle-ci devra s'appliquer aux corps et emplois de la filière administrative.

L'entrée dans le dispositif se fait sur la base d'un arrêté d'adhésion ministériel qui fixe la liste des corps et emplois bénéficiaires. Cette mise en place nécessitera que soit tranchée la question de l'appartenance des corps de greffier en chef et de greffier à la filière administrative. Dans la négative, le dispositif PFR ne leur sera pas applicable. L'étude d'une architecture similaire pourrait alors être envisagée. L'adoption d'un cadre indemnitaire de type PFR pour les greffiers en chef et greffiers des services judiciaires demandera une complète révision du dispositif indemnitaire existant et notamment l'intégration de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à la PFR.

En outre, 4,5 millions d'euros de crédits de masse salariale seront consacrés aux mesures d'accompagnement en faveur des personnels des services judiciaires dont la résidence administrative aura évolué du fait de la réforme de la carte judiciaire.

2.– Les dépenses de fonctionnement

Les crédits hors titre 2 connaissent une diminution de 3,1 % en crédits de paiement, résultant essentiellement des efforts de maîtrise de la dépense en matière de fonctionnement courant et de frais de justice.

Les crédits du titre 3, sollicités pour l'année 2010, connaissent une baisse de 6,7 % résultant notamment du transfert :

– sur le titre 2, des dépenses de rémunération des auditeurs de justice de l'ENM, jusqu'alors inscrites sur le titre 3 ;

– sur le titre 6, de l'aide versée aux avocats dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, également inscrite en 2009 sur le titre 3.

Au-delà de ces mesures de périmètre, la baisse de la dotation budgétaire manifeste la poursuite des efforts de maîtrise de la dépense en matière de fonctionnement courant et de frais de justice.

Les crédits spécifiquement consacrés à la réforme de la carte judiciaire s'élèveront à 100,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 49 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits contribueront d'une part, à restructurer et rationaliser l'implantation territoriale des services judiciaires, et d'autre part, à indemniser les avocats dont le barreau est supprimé.

Le montant des crédits en fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature (action 4), est en nette augmentation par rapport à 2008, soit + 47 %. Cette évolution intègre en réalité le financement des charges afférentes aux locaux occupés jusqu'alors gratuitement. En effet, afin de répondre aux nouvelles orientations de la Présidence de la République, le CSM devra désormais

s'acquitter d'un loyer budgétaire fixé à 286 000 euros. Les crédits de personnels ont été ajustés à l'exécution observée en 2008.

3.– Les frais de justice

Les efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions ont permis, au cours des quatre dernières années, de maîtriser la progression de la dépense en matière de frais de justice. Mais plusieurs juridictions indiquent que les dotations en fin d'année s'avèrent quelquefois insuffisantes.

Cette dépense s'est élevée à 401 millions d'euros en 2008, et la prévision de consommation s'élève à 409 millions d'euros pour 2009. La dépense globale s'était élevée jusqu'à 487 millions d'euros en 2007.

La dotation globale prévue pour 2010 est de 395 millions d'euros. Elle tient compte de la réforme de la médecine légale (14 millions d'euros) et de la revalorisation des mesures alternatives aux poursuites (4,78 millions d'euros).

De nombreuses mesures ont été poursuivies dans le cadre du plan de maîtrise des frais de justice.

Ainsi, le poste de dépenses des *frais de réquisition des opérateurs de télécommunication* est en diminution pour la troisième année consécutive (-3,9 % en 2008). De nouveaux tarifs ont été institués pour les prestations d'interception de communications téléphoniques, et une plate-forme d'interceptions téléphoniques a été élaborée.

Les dépenses en matière d'analyses génétiques se sont élevées à 17,53 millions d'euros, en baisse, avec la mise en concurrence des laboratoires. La passation de quatre marchés publics portant sur la réalisation d'analyses génétiques sur les individus aux fins d'alimentation du fichier national automatisé des empreintes génétiques (FNAEG) a entraîné une réduction du coût unitaire de l'analyse, passant de 67 euros HT en 2005 à 17 euros HT en 2008 et 2009.

En 2009, la Chancellerie a passé pour la première fois un marché de recherche d'empreintes génétiques à partir de traces biologiques, aux fins également d'alimentation du FNAEG. Le périmètre de ce marché concernant la délinquance de masse, la volumétrie des analyses se traduira par une dépense supplémentaire. La mise en concurrence a néanmoins permis une réduction du coût unitaire de l'analyse à 92 euros HT, contre 350 euros HT observés en moyenne auparavant.

Les frais de gardiennage de scellés sont en baisse depuis 2006. La dépense s'est élevée à 15,20 millions d'euros en 2008, soit une baisse de 11,1 %.

En même temps, certains tarifs ont été revalorisés, ceux des prestations d'expertise par exemple.

4.– Les dépenses d'investissement

Le Rapporteur spécial regrette que la réalisation des travaux nécessaires à l'entrée en fonctionnement de la **salle d'audience de Roissy, annexe du tribunal de grande instance de Bobigny**, soit sans cesse retardée.

Une salle a déjà été construite mais la Cour de cassation, dans trois arrêts du 16 avril 2008, a formulé des exigences relatives à ses aménagements. À la suite de ces arrêts, un projet de réaménagement a été préparé, répondant aux exigences des magistrats et prévoyant locaux pour les magistrats, les fonctionnaires, les avocats et les traducteurs, ainsi que les liaisons informatiques directes avec le TGI de Bobigny et la Cour d'appel de Paris.

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 devait être notifié en fin d'année 2008 pour un démarrage prévisionnel des travaux en septembre 2009, mais cela n'a pas eu lieu.

La 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 transfèrements (1,3 million d'euros) équivaut à celui de l'adaptation de la salle d'audience.

C.– LA GESTION IMMOBILIÈRE DE LA CHANCELLERIE

Le présent projet prévoit, pour la poursuite de la mise à niveau du patrimoine judiciaire, une ressource de 107,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 118 millions d'euros en crédits de paiement.

Le financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire sera de 77,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 30 millions d'euros en crédits de paiement. Il pourra faire l'objet le cas échéant d'un abondement maximal de 30 millions d'euros au cours de l'exercice 2010 si les ressources mutualisées du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* sont insuffisantes.

Il est notamment prévu pour 2010 :

– la livraison de la construction du tribunal de commerce-conseil de prud'hommes de Bobigny (24,5 millions d'euros) ;

– la livraison de l'extension du palais de justice d'Ajaccio (17 millions d'euros) ;

– la réception des travaux du palais de justice de Nanterre (30 millions d’euros) ;

– la réception des travaux du palais de justice de Niort (5 millions d’euros) ;

– l’achèvement de l’opération de construction d’une annexe du palais de justice du Havre (15,6 millions d’euros).

Plus généralement, l’exercice 2010 verra également la poursuite des opérations de mise à niveau du patrimoine judiciaire.

D’une manière générale la politique d’entretien et de grosses réparations de l’immobilier demande à être affinée et conduite de manière planifiée et volontaire.

D.– L’EMPLACEMENT DU TGI DE PARIS ENFIN DÉCIDÉ

La décision de construire un nouveau Palais de justice à Paris a été prise en 2004. Depuis cette date, le projet ne peut se concrétiser faute d’un accord entre le ministère de la Justice et la ville de Paris, opposée à l’implantation de la juridiction sur le site de Tolbiac qui avait la préférence du ministère. La ville de Paris a soutenu la construction sur le site « Masséna – rives de Seine ».

Après un premier lancement d’un concours d’idées international portant sur l’implantation du tribunal de grande instance de Paris sur le site Tolbiac et le dépôt de 275 projets, puis le lancement d’un concours de maîtrise d’œuvre le 28 mars 2007, le maire de Paris a confirmé son opposition à l’implantation du tribunal de grande instance sur le site Tolbiac. La consultation de maîtrise d’œuvre a donc été suspendue.

De nouveaux échanges avec la ville de Paris ont permis de parvenir à une autre solution qui verrait, dans le cadre de l’aménagement du « Grand Paris », le nouveau tribunal construit sur le site des « Batignolles » dans le 17^{ème} arrondissement de Paris (ZAC Clichy-Batignolles). L’achat du foncier par le ministère doit intervenir prochainement. Toutefois, les crédits relatifs à cette acquisition ne sont pas inscrits au projet de budget pour 2010.

Par ailleurs, constatant les mauvaises conditions d’hébergement des tribunaux d’instance de Paris, logés pour la plupart dans les mairies d’arrondissement, il a été décidé de fusionner l’ensemble de ces juridictions et, dans un souci de rationalisation et d’optimisation, d’intégrer au projet de construction du nouveau TGI, le nouveau tribunal d’instance (TI), le tribunal de police (actuellement en location) ainsi que le service des nationalités (également en location, ce service émanant de la fusion récente du service de la nationalité des Français nés à l’étranger et des services de la nationalité des quinze tribunaux d’instance parisiens compétents).

En outre, la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris projette également de s'implanter sur le site « Batignolles », à proximité immédiate du futur site judiciaire.

Sur la base des besoins réévalués à 100 000 m² SHON pour le relogement des juridictions mentionnées ci-dessus (hors police judiciaire), une première étude de faisabilité technique et volumétrique a permis de s'assurer de la faisabilité du projet. En outre, une réserve foncière d'environ 4 000 m² peut être conservée.

Le projet judiciaire pourrait être réalisé selon la procédure de maîtrise d'ouvrage publique ou selon un contrat de partenariat public privé. Selon la procédure retenue, le nouveau palais de justice pourrait être livré fin 2015 (PPP) ou début 2017 (MOP).

En outre, il est envisagé de reloger dans les locaux laissés vacants par le départ du TGI dans le palais de justice de l'île de la Cité, les divers services externalisés en location dans le 6^{ème} arrondissement (Carré St-Germain) de la Cour de cassation et de la Cour d'appel de Paris (dont le coût locatif est de 5,46 millions d'euros par an), le conseil des prud'hommes, installé rue Louis Blanc à Paris X^{ème} (2,245 millions d'euros par an) et le Conseil Supérieur de la Magistrature (282 000 euros par an).

L'établissement public du Palais de justice de Paris, créé en 2004, reçoit 2 millions d'euros de crédits par an.

IV.- L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Les préconisations de la Revue générale des politiques publiques (RGPP) ont conduit le ministère à prévoir l'engagement d'un nouveau programme de construction de 11 000 places de détention à l'achèvement du programme « 13 200 » initié en 2003 et aujourd'hui en cours d'achèvement. Le nouveau programme devra permettre de fermer progressivement les établissements les plus vétustes et à remplacer leur capacité d'accueil. Les débats relatifs à la loi pénitentiaire adoptée le 13 octobre 2009 ont confirmé la nécessité de ce programme.

Le Président de la République a par ailleurs annoncé le lancement de la construction de 5 000 places supplémentaires après 2012 : ces places visent à développer l'encellulement individuel.

La loi pénitentiaire redéfinit le rôle des services pénitentiaires tant en milieu ouvert qu'en milieu fermé et participe à l'amélioration de la condition des personnes détenues. Elle reconnaît davantage le travail effectué par les agents de l'administration pénitentiaire. Comme le Rapporteur spécial l'a souligné les années précédentes à propos d'autres législations votées au cours des dernières années, sa mise en œuvre nécessitera des emplois supplémentaires et des crédits de fonctionnement accrus.

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

- l'accroissement des missions des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et la diminution du nombre moyen de dossiers par travailleur social ; c'est pourquoi les effectifs des SPIP seront renforcés de 262 agents ;

- la généralisation du placement sous surveillance électronique et l'assouplissement de ses conditions d'octroi ; le budget pour 2010 permettra le financement de plus de 7 000 bracelets électroniques en moyenne sur l'année ;

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

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

La direction de l'Administration pénitentiaire a obtenu au titre du plan de relance 30 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour la rénovation des établissements pénitentiaires (26 millions d'euros en crédits de paiement en 2009 et 4 millions en 2010). Ces crédits permettent un effort significatif de rénovation et de gros entretien des prisons : plus de 760 opérations, menées intégralement par les services déconcentrés, d'un montant unitaire faible, ont été lancées et sont réalisées dans des délais rapides.

Le budget de la direction de l'Administration pénitentiaire pour l'année 2010 s'élèverait à **3 076 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 699,2 millions d'euros en crédits de paiement.**

Ceci traduit une augmentation des crédits de paiement de 9,6 % : 8, % d'augmentation pour les dépenses de personnel et 10,77 % pour les dépenses hors personnel.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, **la création de 1 103 emplois dans le cadre des mesures nouvelles** est inscrite, dans le cadre d'un **plafond autorisé de 33 860 ETPT**. Cette progression est exceptionnelle dans l'ensemble du budget de l'État, en outre les moyens dégagés par redéploiement contribueront à la mise en service des nouveaux établissements construits.

A.- DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN FORTE PROGRESSION

Les crédits demandés dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 3 076 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 2 699 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits de paiement augmentent de près de 10 %. Les dépenses de personnel connaîtront une progression de 8,9 % et les dépenses hors personnel de 10,77 %.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits de 2009 à 2010, pour chacune des actions.

CRÉDITS DU PROGRAMME *ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE*

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	1 438,09	2 151,25	49,59	1 410,89	1 570,75	+ 11,33
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	2 177,49	531,02	-75,61	682,24	771,27	+ 13,06
04 – Soutien et formation	400,87	393,79	-1,77	366,30	357,18	- 2,48
Total	4 016,45	3 076,07	-23,41	2 459,42	2 699,20	+ 9,75

Source : projet annuel de performances pour 2010

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

– l'action 1 *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* obtiendra 660 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et 106 millions d'euros en crédits de paiement pour la poursuite des programmes de construction et de maintenance immobilière ;

– l’action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* verra une diminution de 1,68 milliard d’euros, car l’essentiel de l’impact de l’engagement du marché de gestion déléguée a eu lieu en 2009 pour les établissements nouveaux. En revanche, les crédits de paiement progressent de 48 millions d’euros.

– l’action 3 *Soutien et formation*, voit ses crédits baisser de 2,45 %.

Le coût moyen de la journée de détention ne constitue plus un indicateur de performance, car un objectif de simple baisse du coût pourrait conduire à une moindre qualité de la prise en charge des détenus. Ce coût est de 69 euros pour la gestion publique en 2008, en légère diminution par rapport à 2006 et 2007. Il a également un peu diminué en gestion déléguée, se situant à 66,31 euros en 2008. Cette diminution s’explique surtout par le fait que la croissance des dépenses ne suit pas la progression de la population pénale.

B.– L’OUVERTURE DE NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

Avant de présenter l’évolution du parc pénitentiaire en 2010 et les crédits afférents, le Rapporteur spécial souligne que **la densité carcérale observée en 2008 est la plus forte jamais connue depuis 1997**, et ce phénomène sera hélas probablement constaté aussi en 2009.

Le tableau suivant montre la progression des capacités des établissements, mais aussi la progression inexorable du taux d’occupation.

EFFECTIFS, CAPACITÉ ET DENSITÉ DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES DEPUIS 1997 (MÉTROPOLE ET OUTRE-MER)

au 1 ^{er} janvier	Capacité théorique	Détenus hébergés	Capacité opérationnelle	Densité carcérale (%)
1997	50 391	52 269	49 791	109
1998	49 810	53 845	49 619	108,5
1999	50 014	52 961	49 549	106,9
2000	49 797	51 441	49 294	104,4
2001	49 043	47 837	48 593	98,4
2002	48 669	48 594	48 021	101,2
2003	48 476	55 407	47 987	115,5
2004	49 258	59 246	48 605	121,9
2005	50 717	58 231	50 094	116,2
2006	51 854	58 344	51 252	113,8
2007	51 076	58 402	50 588	115,4
2008	51 489	61 076	50 693	120,5

Source : Effectifs : statistiques trimestrielle, Capacité : EMSI

Remarques :

(1) À partir 1^{er} avril 1993, une distinction est faite entre capacité en service et capacité issue des normes de la circulaire du 17 mars 1988.

Les chiffres de ce tableau sont ceux de la capacité en service.

(2) La densité carcérale (ou taux d’occupation) est calculée en rapportant le nombre de détenus hébergés à la capacité.

Les années 2009 à 2011 se caractérisent par la montée en charge des ouvertures d'établissements dans le cadre du programme de construction 13 200. **La direction de l'administration pénitentiaire estime que le parc pénitentiaire comptera 63 000 places à la fin 2012.**

En 2009, sont mis en service six nouveaux établissements pénitentiaires à Roanne, Meaux-Chauconin, Lyon-Corbas, Nancy, Poitiers, Béziers, ainsi qu'un quartier de courtes peines à Seysses.

En 2010, seront ouverts quatre nouveaux établissements, tous centres pénitentiaires (Rennes, Le Havre, Bourg en Bresse et Le Mans).

Pour 2011, trois établissements seront ouverts : la maison d'arrêt de Rodez, le centre de détention d'Ile-de-France-Réau et le centre pénitentiaire de Lille-Annœullin ; ainsi que trois quartiers de semi-liberté à Bordeaux-Gradignan, Avignon et Aix-Lyones.

Ces ouvertures d'établissements ont un impact budgétaire tant en termes de crédits d'investissements (366,27 millions d'euros sont prévus en autorisations d'engagement et 153,5 millions d'euros en crédits de paiement), qu'en termes de masse salariale et le troisième en termes de crédits de fonctionnement, en gestion déléguée ou en loyers de partenariat public-privé.

Pour 2010, 33,94 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 10 millions d'euros de crédits de paiement ont été prévus pour couvrir les contrats d'assistance juridique, administrative et financière nécessaires à la préparation du programme immobilier.

Les quartiers nouveau concept, qui doivent, selon la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 (LOPJ), remplacer les établissements à sécurité allégée, devront comporter 2 000 places dans des quartiers spécifiques dédiés aux courtes peines, faisant partie intégrante des maisons d'arrêt. Ce nouveau dispositif concerne les condamnés à des peines inférieures ou égales à un an, ce qui exclut les condamnés à de plus longues peines dont le reliquat serait supérieur à un an. Les deux premiers sites choisis sont Toulouse-Seysses dont les 60 places ont été livrées en mai 2009, et Nantes, dont le quartier doit être livré en 2012.

Afin de poursuivre le programme et réaliser les 2 000 places prévues par la loi d'orientation, a été entreprise une recherche de foncier pour des constructions (Lorient, Grasse, Perpignan, Strasbourg, Dijon, Nanterre, Maubeuge, Gagny, et Mulhouse). Par ailleurs a été entreprise une étude de faisabilité sur des fonciers disponibles pour dix autres quartiers.

Le ministère indique que le foncier est en réalité relativement disponible, mais que les obstacles seraient assez fréquemment soulevés par des collectivités territoriales peu enclines à encourager la construction d'un établissement pénitentiaire sur leur territoire. Ceci n'a pas été vérifié par le Rapporteur spécial.

LA RÉNOVATION D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES : L'EXEMPLE DE FLEURY-MÉROGIS

Le programme de rénovation, initié en 1998, concerne les plus grands établissements pénitentiaires (maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et de Paris-la Santé, centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes et centre de détention de Nantes). Il doit permettre une remise aux normes fonctionnelles avec un encellulement individuel, une douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en œuvre des actions de réinsertion.

Les travaux de rénovation de Fleury-Mérogis ont commencé en janvier 2006. Ils sont réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité de la structure. Le coût estimé de cette opération est de 400,9 millions d'euros. Les places seront livrées par tranches jusqu'en juin 2017. Après la rénovation, la capacité d'accueil de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis sera de l'ordre de 3 600 places. La première tranche, correspondant à l'un des bâtiments, a été mise en service en janvier 2009 (499 places).

Cet ensemble d'établissements, qui accueille au total 3 450 personnes, souffre d'une dégradation assez importante des lieux, ayant manqué des moyens financiers nécessaires à un entretien et une modernisation régulière. La conséquence en est le coût élevé de la rénovation par cellule – 112 000 euros, plus élevé que le coût de construction (100 000 euros).

Cet exemple montre la nécessité d'élever le niveau d'exigence de la gestion publique, qui comporte pourtant des avantages pour le gestionnaire : un ratio de crédits affectés à la maintenance serait souhaitable. À défaut, la gestion déléguée est un moyen de se garantir contre les incertitudes liées aux décisions budgétaires de l'administration centrale.

Le Rapporteur spécial a constaté que, dans le cadre de la mise en œuvre des règles pénitentiaire européennes (RPE), les établissements pénitentiaires effectuent un travail de fond sur différents aspects de la détention. À Fleury-Mérogis notamment, l'accueil des arrivants a été beaucoup amélioré et s'inscrit dans une démarche de labellisation par un organisme certificateur extérieur qui évalue la qualité des pratiques professionnelles mises en œuvre au quartier arrivants par rapport aux engagements pris dans le référentiel RPE. Au 1er août 2009, 19 établissements pénitentiaires ont obtenu le label RPE pour l'accueil des arrivants, action qui doit se généraliser d'ici 2012 à l'ensemble des établissements.

Le taux d'activité des détenus, de 30 %, est relativement élevé par rapport à la moyenne nationale.

Parallèlement, la direction poursuit sa politique de cession de bâtiments : ainsi les ensembles immobiliers constitués par six maisons d'arrêt seront cédés en 2010.

C.– QUELLES CONSTRUCTIONS POUR L'AVENIR ?

Le Rapporteur spécial se félicite de l'adoption de la loi pénitentiaire. À cet égard, il avait souligné à plusieurs reprises qu'il serait indispensable de poursuivre la construction de nouveaux établissements pénitentiaires après l'achèvement du programme 13 200.

Par ailleurs, le troisième conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008 a décidé que « des programmes (immobiliers) ultérieurs seront engagés, pour compenser la fermeture progressive des établissements les plus vétustes ». Il est précisé, en outre, « qu'à niveau de sécurité constant, les coûts de construction des établissements pénitentiaires seront abaissés en recherchant des économies de conception, en standardisant les établissements et en optimisant leur taille ».

1.– La réduction du coût de construction par place...

La révision générale des politiques publiques a donc posé l'objectif de réduction du coût à la place, fixant une cible pour le coût de construction des établissements pour majeurs – maison d'arrêt et centre de détention.

Le coût à la place du programme pénitentiaire « majeurs » en cours de réalisation est d'environ 120 000 euros (hors Outre-mer) en valeur 2008 en équivalent maîtrise d'ouvrage publique. L'objectif à atteindre est de réduire d'au moins 10 % ce coût tout en maîtrisant le niveau de sûreté et d'usage des espaces.

La direction de l'Administration pénitentiaire et l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) ont engagé une revue des programmes-types pénitentiaires ayant pour objectif de faire émerger des pistes d'économie. Un travail exploratoire a permis d'évaluer le potentiel de réduction du coût à la place et d'aboutir à la réalisation d'un modèle d'évaluation du coût à la place pour le futur programme RGPP. Ce coût à la place prévisionnel dépendra de la taille choisie pour les établissements : cependant l'évaluation faite dans le cadre de la RGPP préconise déjà la construction d'établissements comportant 700 à 1 000 places.

Cette densification rend sceptiques de nombreux professionnels du monde pénitentiaire, considérant que le travail et la vie au sein de structures ne dépassant pas 300 places constituent les conditions les meilleures pour l'humanisation de la détention et le travail avec les détenus. Le Rapporteur spécial considère que les établissements dont les capacités sont très importantes connaissent des difficultés particulières, y compris même les nouveaux établissements récemment ouverts.

Le Rapporteur spécial appelle à une réflexion plus complète sur la dimension des futurs établissements pénitentiaires, et surtout à une réflexion qui ne soit pas centrée sur le coût de la place.

2.— ... ne doit pas constituer le critère principal des futures constructions pénitentiaires

De nombreux professionnels et observateurs du monde pénitentiaire dénoncent **les défauts des grands établissements, et même des établissements de nouvelle génération, au caractère plus technologique et parfois moins humain, soulignant que si les coûts directs de gestion en sont moins importants, d'autres coûts indirects pèsent sur le fonctionnement et la gestion de ces établissements** : l'anonymat des relations au sein du personnel, et entre détenus et agents, amène des relations trop distancées source de frustration. Les manifestations de violence y sont plus fréquentes que dans les petits établissements, et le taux d'absentéisme des agents y serait plus élevé. L'effet des relations sociales sur la détention est très important et la conception des bâtiments doit tenir compte de cette dimension.

Le Rapporteur spécial regrette que l'administration ne s'attache pas à l'analyse de la performance d'un établissement à travers les indicateurs que sont **le nombre d'actes de violence, de suicides ou de tentatives, le nombre de demandes de transfert émanant des détenus, ou encore le nombre des demandes de mutation du personnel et *turn over* important générant l'instabilité permanente des équipes.**

La loi pénitentiaire a prévu, dans son article 7, la création d'un observatoire indépendant, chargé de collecter et d'analyser un certain nombre de données statistiques relatives aux infractions, aux taux de récidive et de réitération, notamment, ainsi que d'élaborer une estimation de ces taux par établissement pour peine. Le taux de suicide par établissement pour peine sera publié. Le rapport de l'observatoire devra également présenter une évaluation des actions menées au sein des établissements pénitentiaires en vue de prévenir la récidive et la réitération, favoriser la réinsertion et prévenir le suicide.

Cet élément d'analyse comparatif est très important, il peut permettre de disposer d'éléments de mesure de la performance de chaque établissement qui n'existent pas actuellement dans le dispositif de performance applicable à l'administration pénitentiaire. A condition toutefois que les éléments fournis par l'administration et publiés dans le rapport du futur observatoire ne soient pas trop généraux.

En outre, la conception des bâtiments doit permettre, autant qu'il est possible eu égard à la sécurité, une circulation assez fluide pour que les détenus puissent se rendre aux différentes activités prévues. Des difficultés provenant de défauts de conception ont été relevées dans certains nouveaux centres

pénitentiaires, où le mouvement continu des détenus au sein de l'établissement est entravé par la complexité de l'architecture, rendant impossible à un groupe donné de parvenir avec ponctualité à une activité de formation collective, par exemple.

Les objectifs que se donne l'administration pénitentiaire en termes de programme de prévention de la récidive, d'enseignement, de formation et de travail, imposent que les constructions futures comportent de nombreux espaces dédiés aux activités collectives. L'exemple de pays plus avancés dans l'aménagement de la journée du détenu, comme le Canada, l'Espagne ou les pays du nord de l'Europe, montre que la majeure partie de la journée peut se dérouler en collectivité. Les repas sont dans certaines structures pris en collectivité, ce qui n'est jamais le cas en France. Néanmoins toutes ces possibilités doivent être examinées, en tenant de mettre au point des régimes différents selon les personnes détenues.

La conception doit également rendre possible la formation professionnelle (le manque d'ateliers est fréquent dans les anciens établissements) ainsi que le travail, c'est-à-dire le transport des matériaux et des productions achevées : ces éléments qui semblent évidents n'ont pas été prévus dans tous les nouveaux établissements et doivent donner lieu à des modifications. Dans la maison d'arrêt de Rennes visitée par le Rapporteur, 40 détenus sont en liste d'attente pour la formation scolaire, faute de classe, et 120 autres sont scolarisés.

La réflexion doit aller également vers la différenciation des niveaux de sûreté des établissements.

Le programme de « quartiers nouveau concept » (QNC) est un exemple intéressant qui peut inspirer la programmation des nouvelles constructions à venir.

D.- DES CRÉATIONS D'EMPLOIS POUR OUVRIR LES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS DU PARC PÉNITENTIAIRE

Le plafond d'autorisations d'emplois de l'administration pénitentiaire pour 2010 s'élève à **33 860 ETPT** ; il était de 33 020 pour 2009.

Les crédits de personnel prévus s'élèvent à 1 698 millions d'euros. Ces crédits sont en **augmentation de 5.8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2009.

Cette évolution permettra de financer l'impact du schéma d'emplois, l'augmentation du point d'indice (avec l'extension en année pleine de 2009 et l'augmentation de 2010), et l'évolution du taux de cotisation au CAS *Pensions*. Cette évolution permettra enfin la mise en œuvre de mesures catégorielles.

Comme en 2009, l'ensemble des ETPT du programme de l'administration pénitentiaire ne sera pas ventilé dès le début de l'année aux directions interrégionales. Une partie sera conservée à l'échelon du responsable de

programme sous forme de « réserve », en principe destinée à être utilisée comme variable d'ajustement afin d'abonder les services déconcentrés en ETPT d'élèves correspondant aux recrutements 2010, mais qui au vu de l'expérience des années précédentes ne seront pas consommés en cas de déficit de financement en cours d'année 2010.

1.– Les créations nettes d'emplois en 2009 et 2010...

Le projet de budget demande pour ce programme **la création de 840 ETPT dans le cadre des mesures nouvelles** : ces créations correspondent à l'ouverture d'établissements, à la poursuite du dispositif de placement sous surveillance électronique et sous surveillance électronique mobile (PSE/PSEM). Au total, 2 123 nouveaux agents seront recrutés en remplacement des 1 260 sorties prévues, dont 750 départs en retraite.

Le solde des créations nettes entre entrées et sorties **est égal à 863 emplois.**

Les crédits de titre 2 pour 2010 comportent donc une augmentation de 55,4 millions d'euros hors CAS *Pensions* par rapport à la loi de finances initiale pour 2009, dont 12,4 millions d'euros au titre du schéma d'emplois 2010.

Cette enveloppe permettra, au-delà des 432 ETPT évoqués plus haut, le recrutement de 250 agents supplémentaires pour l'année 2010 (188 ETPT en $\frac{3}{4}$ d'année). Il s'agit du financement de 188 ETPT qui n'avaient jusqu'à présent pas pu être mobilisés au sein du plafond d'emploi autorisé pour 2009. Ce plafond ayant été reconduit en base de construction du plafond d'emplois pour 2010, cet ajustement technique devrait permettre de mobiliser le total des ressources dont la direction a besoin pour procéder aux ouvertures d'établissements nouveaux, poursuivre le développement des PSE et PSEM et renforcer les services pénitentiaires d'insertion et de probation.

2.– ...n'empêchent pas une gestion contrainte des recrutements

L'ouverture de nouveaux établissements conduit l'administration à devoir consommer un maximum d'ETPT au regard du plafond soit 32 126 ETPT en 2008. Cependant, en 2008, de nombreux ETPT n'ont pu être financés au regard de la masse salariale allouée. Ces emplois ont donc été retenus en gestion au niveau du budget opérationnel de programme central afin que soient délégués aux directions interrégionales uniquement des emplois financés. La direction a fait appel à des agents contractuels afin de combler les postes non pourvus par des titulaires, particulièrement dans le domaine technique.

L'administration doit naviguer entre deux écueils : l'impératif de pourvoir l'intégralité des postes correspondant aux ouvertures des établissements du programme 13 2000 et la nécessité de respecter les limites de l'enveloppe salariale

allouée. Aussi est-elle contrainte de décaler dans le temps le schéma de recrutement annuel.

La sous-consommation importante des ETPT constatée pour l'année 2008 se renouvellera en 2009, dans la mesure où elle est liée à un manque de financement et non à un manque de besoin ou à une incapacité à recruter.

CONSOMMATION DES ETPT EN 2008 ET 2009

(en unités)

ETPT	2008	2009
Inscrits en loi de finances initiale	32 126	33 020
Non délégués :		
– impactés par la réserve de précaution	161	165
– non financés en gestion	284	500
Délégués (PBI initiale)	31 681	32 355
Consommés	31 049	32 231 ⁽¹⁾
Non consommés	1 077	789

(1) Prévission de consommation 2009 (données DAP)

Le plafond d'emplois 2008, tout comme celui de 2009, a été grevé dès le début de gestion par l'application d'un gel de 0,5 % sur la masse salariale : par prudence, la direction retient un nombre équivalent d'ETPT aussi longtemps que le dégel n'est pas intervenu. Aussi, en début d'exercice, le plafond d'emplois 2008 réellement disponible n'a été que de 31 965 ETPT, et celui de 2009 de 32 855 ETPT.

Au cours de la présente année, il a été constaté un nombre beaucoup moins important de demandes de retraites que prévu. Si cette tendance se maintient jusqu'au terme de l'année, il sera nécessaire de renoncer à procéder à l'intégralité des recrutements prévus afin d'équilibrer la consommation de la masse salariale.

3.– Les mesures catégorielles déjà engagées et nouvelles

Les mesures catégorielles prévues s'élèvent à 8 millions d'euros.

Les mesures déjà engagées concernent la tranche 2010 de la réforme des personnels de surveillance, qui sera suivie également d'une tranche en 2011. La tranche 2010 s'élèvera à près d'un million d'euros.

Il s'agit aussi de la dernière tranche de la revalorisation indemnitaire portant sur la surveillance de nuit et sur le travail du dimanche et des jours fériés, entrée en vigueur en 2008. Elle prendra effet au 1^{er} août 2010. Son coût pour l'an prochain sera de 1,2 million d'euros.

Les mesures catégorielles nouvelles concernent **la réforme statutaire et indemnitaire de la filière des personnels d'insertion et de probation (SPIP)** mise en œuvre depuis 2009. Il s'agit de :

- la rénovation du statut d'emploi de directeur fonctionnel des SPIP ;

– l’intégration progressive des chefs de SPIP dans le corps des directeurs d’insertion et de probation ;

– l’extension en année pleine de la revalorisation indemnitaire mise en place en 2009 ;

– l’extension de l’indemnité de fonction et d’objectif aux directeurs fonctionnels et aux directeurs d’insertion et de probation.

L’incidence de cette réforme sera de 1,7 million d’euros hors cotisations sociales.

L’année 2010 permettra aussi la mise en œuvre des dispositions contenues dans **le protocole signé avec les organisations du personnel le 11 mai 2009**. Il faut rappeler qu’au cours de l’année 2009 un mouvement de protestation a été déclenché par trois organisations syndicales pour faire pression sur le groupe de travail alors réuni pour examiner un ensemble de revendications sur les conditions et le rythme de travail des personnels et leur accompagnement social.

Ce mouvement social, qui a duré quatre jours, a abouti à la signature d’un protocole de 13 points améliorant sur de nombreux points les conditions de travail des agents. On soulignera cependant que l’administration pénitentiaire est la seule à maintenir la prime de sujétion spéciale en cas de congés maladie (la note du 18 mai 2009 obtenue dans le cadre du mouvement social a annulé une note du 16 février 2009 qui prévoyait le retrait de cette prime en cas d’arrêt maladie). Cet avantage est par trop dérogatoire au droit commun et paraît susceptible d’encourager l’absentéisme.

Le Rapporteur spécial souligne que ce protocole a prévu **un bilan d’étape du déploiement des règles pénitentiaires européennes (RPE) dans les établissements**, avec la désignation d’une mission d’évaluation et des réunions régulières. Cette démarche est très importante, comme le montrent les efforts faits depuis la circulaire du 5 juin 2008, qui comportait une liste de mesures à mettre en œuvre pour respecter les RPE.

E.– UN RÔLE ACCRU POUR LES SERVICES D’INSERTION ET DE PROBATION

Les nouveaux objectifs de la politique de prévention de la récidive, en établissement pénitentiaire comme en accompagnement des alternatives à l’incarcération, appelle une intervention accrue et une qualification élevée de la part des personnels des services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP). Une évolution indispensable devra donc s’opérer.

Le nombre des personnels d’insertion et de probation est en progression ; toutefois la perception dans les établissements est toujours celle d’un manque de personnel, avec la difficulté de pourvoir aux remplacements et des équipes toujours inférieures aux besoins. Le personnel administratif manque également.

1.– La progression constante des personnes et des mesures suivies

Au 1^{er} janvier 2009, les 103 services avaient en charge 159 232 personnes astreintes à une mesure en milieu ouvert (il y en avait 148 077 au 1^{er} janvier 2008) et 66 178 personnes écrouées (64 003 au 1^{er} janvier 2008). Le nombre de mesures de milieu ouvert a augmenté de 7 % par rapport à 2008.

L'effectif total du personnel affecté en SPIP, y compris le personnel administratif, était de 3 546 au 1^{er} janvier 2009 contre 3 491 au 1^{er} janvier 2008. L'objectif est de passer du ratio actuel de 1 conseiller d'insertion et probation pour 80 personnes placées sous main de justice (en flux) à 1 conseiller pour 60 personnes.

En tant qu'aménagement de peine, **le nombre des bracelets électroniques utilisés simultanément a atteint 4 731 au 1^{er} juillet 2009, soit 63 % de l'ensemble des aménagements de peine sous écrou en cours d'exécution.** Sous l'angle des flux, le PSE représente le premier aménagement de peine prononcé sur l'ensemble du territoire national, avec 41 % de l'ensemble des mesures accordées au cours de l'année 2008. Le coût journalier d'un PSE s'élève à 14 euros, contre 70 euros pour une journée d'incarcération.

L'administration envisage la prise en charge de 7 000 mesures de mise sous PSE à la fin 2010 pour atteindre 12 000 placements à la fin 2012. Cette progression de la mesure nécessitera un personnel d'accompagnement plus nombreux, c'est pourquoi 235 emplois ont été créés en 2009 pour le suivi des personnes sous PSE et 262 emplois sont prévus pour 2010.

Par ailleurs l'assignation à résidence avec surveillance électronique, nouvelle alternative à la détention provisoire, permettra une surveillance plus efficace que le contrôle judiciaire, et sera, comme la détention provisoire, imputée sur une peine privative de liberté.

2.– L'évolution du rôle des conseillers d'insertion et de probation

La circulaire du 19 mars 2008 relative aux missions et aux méthodes d'intervention des SPIP a défini **la prévention de la récidive comme principale finalité de l'action des SPIP.** Deux axes ont été privilégiés pour atteindre cet objectif : les programmes de prévention de la récidive, conçus et animés par les SPIP, qui consistent à faire réfléchir les personnes sur leur conduite délinquante et le passage à l'acte, et le développement des aménagements de peine et des alternatives à l'incarcération, engagé depuis plusieurs années et clairement inscrit dans la loi pénitentiaire.

Le Rapporteur spécial approuve pleinement le développement de ces méthodes d'intervention complémentaires des méthodes d'intervention

classiques, dans une approche fondée sur la constitution de groupes de parole. En 2008, 50 projets ont été expérimentés dans l'ensemble des régions, et 90 programmes ont commencé en 2009.

La loi pénitentiaire limite 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. Est favorisé le recours aux aménagements des peines privatives de liberté ou aux peines alternatives à l'emprisonnement, de même que les alternatives à la détention provisoire. Ainsi les possibilités d'aménagement *ab initio* sont étendues par l'élargissement des critères de recours à ces mesures par la référence à un projet sérieux d'insertion ou de réinsertion, et en portant de un à deux ans la durée des peines pouvant faire l'objet de ces mesures, sauf pour les délinquants sexuels et les récidivistes.

Les conseillers d'insertion et de probation consacrent désormais une partie importante de leur temps à la préparation de l'avis qu'ils doivent formuler en vue des décisions prises par les commissions d'aménagement des peines sur les détenus qu'ils accompagnent. Cette tâche, qui doit au demeurant être prenante vu le nombre de dossiers de détenus suivi par chacun des conseillers, génère en outre un travail administratif important.

Or la mission des conseillers inclut de très nombreuses tâches apparentées à du travail social pour améliorer la situation du détenu et l'aider dans sa démarche de préparation de la réinsertion.

Il est à prévoir que la loi pénitentiaire, en augmentant les aménagements de peine, multiplie par deux le volume de travail des SPIP, ce qui les rendra encore moins disponibles pour un travail social réellement personnalisé avec les détenus.

F.– LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'EMPLOI DES DÉTENUS

Le Rapporteur spécial veut être particulièrement attentif à ces deux questions, extrêmement importantes pour l'organisation de la vie en détention, et jouant un grand rôle pour la dignité des détenus et leurs chances d'échapper à la récidive et de se réinsérer. L'évolution des résultats obtenus fait l'objet d'indicateurs de performance, mais il faut bien constater que la progression est très difficile. Le pourcentage des détenus bénéficiant d'un travail stagne à 15 %, de même que celui des détenus en formation.

1.– La formation professionnelle

La Cour des comptes avait demandé qu'il soit procédé à l'**analyse des situations locales et des carences** existant dans les établissements ou dans les régions pénitentiaires. Cette analyse n'a semble-t-il pas encore été conduite, ce que le Rapporteur spécial regrette.

La nature des besoins en formation est très différente selon le type d'établissement pénitentiaire. Si l'objectif des dispositifs d'insertion est de rendre,

en maison d'arrêt, le temps de détention le plus utile possible en initiant des parcours d'insertion, en revanche, l'objectif est de donner, dans les établissements pour peine, un accès à la qualification ou à la certification indispensable pour un retour durable vers l'emploi.

En 2008, 21 972 détenus ont bénéficié d'une formation professionnelle. Une majorité de personnes détenues a un niveau de formation très bas. La moitié des détenus entrés en formation a moins de 26 ans. Par ailleurs, 1 890 personnes se sont présentées à un examen, et 1 518 d'entre elles ont été reçues.

L'administration pénitentiaire a engagé, au cours de l'année 2008, plusieurs chantiers techniques d'envergure et novateurs. Deux d'entre eux sont présentés comme prioritaires : la validation des acquis de l'expérience et la réécriture des textes relatifs à l'organisation de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire.

Une question essentielle se pose : **quel doit être l'acteur principal de la politique de formation en prison ?**

Les contrats de partenariat public-privé pour la construction et la gestion des établissements du parc pénitentiaire ont eu tendance à inclure la formation au titre des missions déléguées.

Une mission de l'inspection générale des finances, réalisée en avril 2009, a conclu qu'en réalité il était préférable de restreindre le contrat aux services aux bâtiments (conception, construction, maintenance), qui génèrent des gains, ou à la rigueur de n'élargir le périmètre qu'aux seuls services à la personne, hors travail et formation professionnelle. La mission a constaté en effet plusieurs effets négatifs :

– il est difficile de relier les résultats enregistrés à une action décisive des prestataires. Ceux-ci ont peu de prise sur un environnement défavorable au travail pénitentiaire dont la faible valeur ajoutée le rend sensible aux délocalisations et à l'automatisation des processus de production,

– inclure la fonction travail dans le contrat de partenariat est coûteux (avec la provision du risque sur 30 ans) et dissuade les entreprises moyennes de se positionner,

– la fonction est peu attractive pour les prestataires actuels (pertes prévisibles et application de pénalités) qui peuvent chercher à compenser ces surcoûts sur d'autres activités comme la maintenance,

– la synergie travail-formation par le même prestataire peine à faire ses preuves, les formations proposées ne trouvant pas nécessairement d'écho dans les ateliers de production où prédominent les tâches manuelles à faible valeur ajoutée.

En réalité, **c'est la question de l'implication des régions qui est posée, ou du moins celle de la coordination des efforts de l'État et des régions.**

Des travaux préparatoires sur une expérimentation de décentralisation de la formation professionnelle aux régions sont en cours, et cinq régions ont accepté de s'y essayer. Les modalités juridiques et financières de l'expérimentation ont été définies. Cette expérimentation a été confirmée par la loi pénitentiaire.

2.— L'emploi en détention souffre de la situation économique générale

Les rémunérations brutes versées durant l'année 2008 au titre des activités de production se sont élevées à 36,5 millions d'euros, en légère baisse (-1,09 %) par rapport à 2007. Le nombre de journées travaillées durant l'année 2008 s'est établi à 1,7 million, en recul de 3,8 % par rapport à 2007.

S'agissant des emplois en production, avec une moyenne de 7 805 postes en équivalent temps plein, on constate une diminution par rapport à 2007 de 312 emplois.

Les résultats des activités de production sont fortement influencés par l'évolution économique générale, qui a entraîné un recul de 2,7 % de l'indice de la production pour l'industrie manufacturière. Le faible niveau scolaire des détenus et l'augmentation des pathologies et problèmes psychiatriques ont également une incidence très défavorable sur leur employabilité.

Cependant, des orientations volontaristes ont été définies, visant à créer 2 000 postes de travail en production supplémentaires d'ici fin 2009, avec des cibles annuelles qui ont été déclinées pour chacune des directions interrégionales. La loi pénitentiaire permet par ailleurs aux entreprises d'insertion d'intervenir en détention, pour l'accompagnement des détenus qui travaillent.

Le Rapporteur spécial souligne que des démarches dynamiques ont été entreprises par plusieurs directions interrégionales (Bordeaux, Marseille et Lille notamment) pour faire connaître aux entreprises donneuses d'ordre l'offre pénitentiaire en matière de travail. Ces démarches doivent être élargies et il sera important d'en évaluer le résultat.

LES PROGRAMMES DE RÉINSERTION : DES PROGRÈS DANS LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE

La visite du Rapporteur spécial à la **Maison d'arrêt Jacques Cartier de Rennes** lui a permis de constater les progrès effectués au cours des dernières années dans la prise en charge des détenus quant aux activités menées en détention, axées sur la sortie et la réinsertion. Beaucoup reste encore à faire.

L'objectif poursuivi par la direction de l'établissement est d'organiser pour chaque détenu une véritable « journée de détention » comportant des temps de formation ou d'enseignement, des soins, un programme de prévention de la récidive, un travail. Ce dernier ne doit pas être systématiquement recherché par rapport à la formation ou à la participation à une action de prévention de la récidive, qui peuvent être plus adaptées aux besoins d'un détenu, lesquels doivent être considérés au cas par cas. Une question peut se poser quant à la manière de rendre telle ou telle activité plus incitative : le travail est la seule activité rémunérée, et il peut être recherché et privilégié pour cette raison, alors que d'autres types d'activité peuvent être jugés plus profitables au détenu par les conseillers d'insertion et de probation.

Ainsi par exemple, les deux mois de détention ordonnés pour une infraction liée à l'alcoolémie (qui se traduiront par un emprisonnement d'un mois et demi) sont considérés comme peu utiles sans travail de prise de conscience et de réinsertion. C'est pourquoi un programme de prévention de la récidive d'une durée de six semaines a été élaboré comportant notamment des groupes de parole et une rencontre avec une association de victimes. Des programmes « courtes peines » prévoyant des actions sur deux mois sont mis en œuvre à raison de trois programmes conduits simultanément. On notera que le coût de mise en œuvre d'un de ces programmes de prévention s'élève à 2 000 euros par détenu.

Faute d'espaces ateliers, la formation professionnelle y est orientée vers les métiers de techniciens de surface et la restauration collective. Le service de l'emploi pénitentiaire a mis en place 35 postes de travail de couture et de petits travaux de façonnage.

Le Rapporteur spécial a pu constater à quel point le fait de prévoir de nombreuses activités rythmant la journée du détenu, et qui peuvent occuper jusqu'à 6 à 7 heures quotidiennement, appellent une conception architecturale adaptée, permettant une circulation assez fluide des personnes et offrant de nombreux espaces de vie collective pour l'enseignement, la formation, le travail, l'accès aux programmes de prévention de la récidive ou encore pour les activités culturelles.

G.– DES MODIFICATIONS DANS LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La direction de l'Administration pénitentiaire a supprimé trois indicateurs :

– l'indicateur 2.1 *Nombre de condamnés à des peines de plus d'un an écroués en établissement pour peines*. La loi pénitentiaire prévoit que la personne condamnée détenue à laquelle il reste à subir une peine d'une durée supérieure à deux ans peut être maintenue en maison d'arrêt lorsqu'elle bénéficie d'aménagement de peine ;

– l'indicateur 2.4 *Taux de performance de la production immobilière*. Il sera remplacé par un indicateur sur le respect des devis et des délais des grands projets d'investissements et figurera dans le lot opérateur du programme 310 ;

– l'indicateur 8.1 *Taux d'heures de formation initiale effectuées*, concernant l'École nationale d'administration pénitentiaire. Cette donnée sera précisée dans la justification au premier euro ou dans la partie « opérateurs » du projet annuel de performance du programme.

Par ailleurs, pour l'objectif 3 du taux d'aménagement de peine, il a été rajouté, en plus de l'indicateur 3.1 initial du pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine, un indicateur de contexte portant sur la mise en œuvre du placement sous surveillance électronique.

Les objectifs 4 *Permettre le maintien des liens familiaux* et 5 *Améliorer l'accès aux soins ont été fusionnés*. Le nouvel objectif issu de cette fusion comporte d'une part, un indicateur sur le maintien des liens familiaux regroupant les sous indicateurs du *Taux d'occupation des parloirs familiaux* et du *Taux d'occupation des unités de vie familiale* et d'autre part, un indicateur sur *l'Amélioration de l'accès aux soins*.

H.– UN BILAN TRÈS ACTIF POUR LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL DES LIEUX DE PRIVATION DE LIBERTÉ

Le Rapporteur spécial a souhaité connaître le bilan de l'action du contrôleur général, bien que les crédits destinés à cette nouvelle autorité administrative indépendante ne figurent pas sur la mission *Justice*.

Au 1^{er} août 2009, le contrôleur général a effectué 40 contrôles en établissement pénitentiaire et transmis 126 saisines sur des situations individuelles. Ces contrôles ont donné lieu à 15 rapports de visite auxquels la Garde des Sceaux a répondu.

Le rapport d'activité rendu public par le contrôleur général le 8 avril dernier précise que ces contrôles se sont tous bien déroulés et qu'il a pu bénéficier de la collaboration de l'ensemble des services concernés.

La majorité des observations formulées par le contrôleur général porte sur l'amélioration des conditions de détention et les travaux à réaliser dans ce cadre. D'autres observations portent sur l'information des personnes détenues sur leurs droits et devoirs, notamment lors de la phase d'accueil, puis sur l'exercice de ces droits. L'utilisation des moyens de contrainte fait également l'objet d'une attention particulière. Sont également concernés l'offre d'activités et notamment l'accès au travail, le lien avec l'extérieur et avec les familles.

Les unités de vie familiale (UVF) sont expérimentées depuis septembre 2003, permettant aux personnes incarcérées de rencontrer leurs proches et de partager des moments d'intimité sans surveillance. Si depuis 2006, les programmes immobiliers prévoient leur réalisation de manière obligatoire, **le Rapporteur spécial regrette que leur aménagement dans les établissements anciens soit encore trop limité : les unités de vie familiale sont au nombre de 31**, situées dans 11 établissements. L'administration pénitentiaire doit progresser rapidement dans ce domaine.

La direction de l'Administration pénitentiaire a transmis en mai au contrôleur général un premier bilan de mise en œuvre de ses observations. Ce bilan montre que sur les 102 observations à mettre en œuvre contenues dans les neuf premiers rapports du Contrôleur général, 82 (soit 80 %) seront effectives fin 2009, 16 % font l'objet d'une étude de faisabilité de la part des établissements pénitentiaires concernés et 4 % ont été jugées non réalisables.

V.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Ce programme a financé la prise en charge de 164 000 mineurs en 2008. Le nombre de mesures en attente a été considérablement réduit depuis 2007, il se limite actuellement à 3 % des mesures ordonnées, alors que le nombre des mesures en cours a progressé de 25 % depuis 2002.

Le projet de budget du programme doit assurer la mise en œuvre du projet stratégique national 2008-2011, qui décline les orientations gouvernementales affirmées lors des deuxième et troisième conseils de modernisation des politiques publique.

La mesure de la performance pour 2010 appelle peu d'observations. Certains indicateurs difficiles à alimenter ou de portée trop limitée ont été supprimés. En revanche, de nouveaux indicateurs ont été mis en place pour 2010 :

– l'indicateur relatif au taux d'inscription des mineurs pris en charge dans un dispositif d'insertion ou de formation. Cet indicateur ne permet pas d'évaluer de façon qualitative les effets de l'accompagnement mis en œuvre, mais l'inscription dans un dispositif de formation est parue comme un préalable indispensable ;

– l'indicateur relatif à la part des audits des établissements et services réalisés conjointement avec les conseils généraux, qui permet de mesurer le niveau de coordination avec la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), acteur central de la protection de l'enfance.

On notera enfin que la Protection judiciaire de la jeunesse met en place en son sein une fonction d'audit pour évaluer l'efficacité de l'action des différentes structures.

A.– DES CRÉDITS EN BAISSÉ ET UN RECENTRAGE DES MISSIONS

Les crédits du programme s'élèvent à 773,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à **776,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Ils sont respectivement en baisse de 1 % et 14 %.

CRÉDITS DU PROGRAMME PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)
1 – Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	487,76	552,09	13,19	487,85	551,89	+ 13,14
2 – Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	146,07	71,67	-50,93	146,27	73,57	- 49,7
3 – Soutien	109,58	116,29	6,12	110,79	117,60	+ 6,13
4 – Formation (École nationale de Protection judiciaire de la jeunesse)	38,74	33,75	-12,88	39,24	33,75	
Total	782,16	773,80	-1,07	784,15	776,81	- 14,04

Source : projet annuel de performances pour 2010

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme s'élève à 8 618 équivalents temps plein travaillés, soit **une diminution de 333 ETPT** par rapport à 2009. Une diminution de 76 ETPT avait déjà eu lieu en 2009.

Cette diminution s'analyse ainsi : d'une part, 140 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) vont être supprimés compte tenu du recentrage de l'action de la PJJ : il s'agit, d'une part, de 70 ETPT correspondant à l'extension en année pleine des suppressions de l'année 2009 et, d'autre part, de la suppression de 70 ETPT pour l'année 2010.

La gestion des emplois de ce programme se heurte aux mêmes difficultés budgétaires que celle de l'administration pénitentiaire. En effet, il subsiste des ETPT non pourvus qui correspondent, en partie, à une insuffisance de crédits lors du passage à la LOLF pour financer l'ensemble des ETPT du programme. Ces emplois non pourvus car non financés s'élèvent à 321 en 2009. La mission Justice a connu ce problème à plusieurs reprises, qui a été résolu par la réduction du plafond d'emploi : ce sera à nouveau le cas en 2010 pour 190 ETPT.

Le programme doit également faire face à des contraintes de gestion pour ses recrutements d'éducateurs contractuels. Ceux-ci seront au nombre de 1 200 ETPT en 2010, comme en 2009.

L'évolution à la hausse de 2 % des crédits de rémunération masque une hausse de la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* de 6 %, partiellement compensée par la baisse des rémunérations de 1 %, conséquence de la réduction des effectifs.

La PJJ poursuit en 2010 le recentrage de son action sur les mineurs délinquants. La volonté de privilégier la prise en charge sans délai des mineurs délinquants se traduit par une baisse des crédits dédiés à la prise en charge des mineurs en danger (action n° 2) ainsi que par une hausse des crédits dédiés aux mineurs délinquants (action n° 1), afin tout à la fois de faire face à l'augmentation de leur nombre mais également à la mise en œuvre d'activités de jour pour les mineurs en voie de désocialisation.

La direction continue la rationalisation de son organisation territoriale. Après le passage au 1^{er} janvier 2009 de 15 directions régionales à 9 directions interrégionales, les échelons subordonnés seront adaptés, autour de cinquante entités interdépartementales, d'où la baisse des crédits de l'action 3.

La baisse des effectifs de l'action n° 4 résulte de la diminution des promotions formées à l'école, conséquence de la réduction des effectifs.

B.- L'ÉVOLUTION RESPECTIVE DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR HABILITÉ

La dotation du secteur public s'élèvera à 42,8 millions d'euros en crédits de paiement. L'activité est prévue à nouveau en hausse pour l'ensemble des prises en charge, à un rythme moindre pour les centres éducatifs fermés, qui sont maintenant tous ouverts, mais à un rythme accru pour les activités socio-éducatives dans les six établissements pour mineurs ouverts et dans les quartiers mineurs.

L'évolution des coûts, mesurable entre 2007 et 2008, est liée à l'augmentation des charges de personnel, qui impactent l'ensemble des coûts du secteur public, considérant l'évolution du taux de pension civile et des charges indirectes de formation continue. Les autres charges sont en revanche en baisse.

Pour les établissements de placement, le recentrage au pénal en cours conduit à un renforcement de l'encadrement éducatif et à une élévation du niveau de qualification qui a une forte incidence sur l'évolution de l'indice moyen.

La dotation demandée pour le secteur associatif habilité s'élève à 188 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 74 millions d'euros. La baisse s'explique par la limitation progressive du public pris en charge aux mineurs uniquement et non plus aux jeunes majeurs ; elle résulte aussi du recentrage sur les mesures judiciaires pour les mineurs. De nouveaux centres éducatifs fermés doivent néanmoins être ouverts en 2010.

Pour les centres éducatifs renforcés (CER) du secteur associatif, largement majoritaires par rapport au secteur public, les résultats sont conformes aux objectifs. Les coûts sont en augmentation, mais cela est principalement dû à l'application du décret du 29 janvier 2007 relatif à la durée d'équivalence de la durée légale du travail dans les établissements sociaux et médico-sociaux. Ils restent inférieurs aux prévisions.

VI.– LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Les priorités d'action des gestionnaires du programme pour 2010 seront très proches de celles des années précédentes.

Il s'agit tout d'abord, en ce qui concerne **l'aide juridictionnelle**, de poursuivre la diminution du délai moyen national de traitement des admissions. Ce délai était de 54 jours en 2008, inférieur de 10 % à la valeur cible de 60 jours. Néanmoins, même si la cible est atteinte en moyenne depuis 2007, des progrès significatifs restent à accomplir pour 19 % des bureaux d'aide juridictionnelle.

De même, **l'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais** avancés par l'État appelle de plus grands efforts de mise en recouvrement de la part des juridictions : le taux de mise en recouvrement sera intensifié en 2010 avec l'objectif d'atteindre 12 %, soit 24 millions d'euros de mise en recouvrement,

Enfin, **l'amélioration de l'offre d'accès au droit de proximité** sera poursuivie, se traduisant notamment par :

- le renforcement du réseau de justice de proximité et la création de maisons de justice et du droit (MJD) de nouvelle génération ;

- l'adaptation des MJD actuelles afin d'améliorer l'offre d'accès au droit en particulier grâce à l'utilisation des nouvelles technologies ;

- le développement de points d'accès au droit.

Le Gouvernement souhaite améliorer l'accès des justiciables au droit à indemnisation des victimes, qui a été amélioré grâce à la mise en place du service d'aide au recouvrement pour les victimes d'infractions (SARVI).

Par ailleurs, le ministère souhaite conduire 65 % des associations locales d'aide aux victimes à signer des conventions pluriannuelles d'objectif avec les cours d'appel. La volonté est ici de renforcer la performance du réseau de ces associations.

A.– UN BUDGET EN BAISSÉ DE 7 %

Ce programme connaît une baisse tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement ; elle se fonde sur une prévision de dépense plus basse liée à la baisse des admissions à l'aide juridictionnelle constatée en 2007 et 2008.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)
1 – Aide juridictionnelle	357,36	329,70	- 7,72	297,86	275	- 7,67
2 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6,50	6,32	- 2,77	6,46	6,35	- 1,70
3 – Aide aux victimes	18,85	4,15	- 77,98	11,01	11	- 0,09
4 – Médiation familiale et espaces de rencontre	2,62	2,56	- 2,29	2,54	2,65	+ 4,33
Total	385,33	342,73	- 11,05	317,87	295	- 7,17

Source : projet annuel de performances pour 2010

B.– LES CRÉDITS DONT DISPOSERONT LES ACTIONS

1.– Les montants de crédits de l'aide juridictionnelle en légère décreue

Cette action représente 93 % des crédits du programme, avec 275 millions d'euros en crédits de paiement. Les dotations aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) et les droits de plaidoirie représentent 89 % de la dépense en 2008, les paiements directs auprès des autres auxiliaires de justice 11 % de cette dépense.

La dépense d'aide juridictionnelle a connu une hausse de 40 % au cours des dernières années, passant, en crédits de paiements, de 219,18 millions d'euros en 2002 à 324 millions d'euros en 2007. Cependant, une baisse a été observée en 2008 (- 5,3 %), qui s'explique par la baisse des admissions constatée en 2007.

La dotation budgétaire inscrite au projet de budget est de 329,70 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 275 millions d'euros en crédits de paiement (- 7,7 %).

La baisse de la dotation tient compte de la baisse des admissions à l'aide juridictionnelle constatée en 2007 et 2008 et de la subsidiarité de l'aide juridictionnelle introduite par la loi du 19 février 2007. Elle devra également être compensée par les mises en recouvrement sur la partie adverse au procès ou sur le bénéficiaire d'un retour à meilleure fortune pour un montant de 24 millions d'euros, objectif fixé par l'administration pour 2010.

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

Hors dépenses de personnel, les crédits de cette action s'élèveront en 2010 à 5,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 5,51 millions d'euros en crédits de paiement, correspondant à la dépense prévue en 2009.

Les maisons de la justice et du droit verront leurs crédits augmentés par rapport à la dépense prévue pour 2009 ; les crédits de titre 6 en particulier progresseront pour permettre l'attribution de subventions aux collectivités qui aménagent leurs propres locaux pour accueillir ces MJD. Il existe 123 maisons réparties au sein de 27 cours d'appel. Elles ont accueilli plus de 660 000 personnes en 2008.

La gestion tendue du personnel dans les juridictions fait qu'il n'est pas toujours possible d'affecter des greffiers dans les MJD. Les postes sont dans certains cas pourvus grâce à la mise à disposition de contrats aidés par les conseils départementaux d'accès au droit et l'affectation d'agents de catégorie C des services judiciaires. C'est ainsi que 31 maisons fonctionnent sans greffier, 12 avec un personnel de catégorie C, et 19 structures fonctionnent à l'heure actuelle avec des personnels mis à disposition par les collectivités territoriales.

Dans le cadre de la réorganisation territoriale des services judiciaires, le ministère a décidé la création de 5 MJD de « nouvelle génération » en 2010.

Ces nouvelles structures auront pour objectif d'offrir aux habitants de zones rurales un service et une présence judiciaire de proximité qui permettra de suppléer l'absence ou l'éloignement d'une juridiction. Cependant ces établissements judiciaires ne sont pas des tribunaux et n'ont de ce fait pas vocation à remplacer les fermetures de juridictions programmées par la réforme de la carte judiciaire.

Ces nouvelles MJD constitueront des lieux d'accueil et d'information juridique en permettant aux justiciables un accès à la justice grâce à l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, sous la forme de bornes interactives de communication à distance appelées Contact visio justice (CVS). Ce système permettra au justiciable de contacter la juridiction souhaitée afin d'être informé sur le déroulement de sa procédure, former un recours, envoyer et recevoir des documents sous forme dématérialisée. Un appel d'offres est en cours, lancé par le ministère pour l'achat de ces CVJ.

Comme pour les MJD existantes, la création des MJD de nouvelle génération se fera dans le cadre d'un partenariat entre le ministère et les collectivités territoriales. Celles-ci mettront à disposition un local et un personnel d'accueil.

Le soutien de l'activité des 96 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) existants bénéficiera de 4,39 millions d'euros, avec 6 créations prévues

d'ici la fin 2009. L'objectif de répartir la présence des conseils départementaux sur la totalité du territoire national sera accompli en 2010, avec la création des 4 derniers conseils. Les crédits permettront de pérenniser les 20 points d'accès au droit ouverts en 2009 dont 10 en milieu pénitentiaire, au titre du plan Espoir Banlieue.

3.– L'aide aux victimes

La baisse importante des autorisations d'engagement pour cette action (4,15 millions d'euros en 2010 contre 18,8 millions d'euros en 2009) s'explique par le fait que des contrats pluriannuels d'objectif ont été conclus pour deux ans en 2008 et n'auront pas à être renouvelés cette année. Les crédits de paiement resteront stables à 11 millions d'euros.

Ce financement concerne principalement le réseau des 177 associations locales d'aide aux victimes sur le territoire national (9 millions d'euros en crédits de paiement), les actions nationales et associations ou fédérations intervenant au niveau national et projets d'accompagnement des personnes particulièrement fragilisées connues de la justice bénéficiant des soutiens du Fond social européen (1,8 million d'euros) et, de manière plus modeste, le fonds de réserve pour les accidents collectifs et les procès exceptionnels (100 000 euros).

Doit se poursuivre le plan de développement des permanences en vue de l'accompagnement des victimes lors des procès, et au sein des bureaux de l'exécution immédiate des peines ainsi que pendant toute la procédure de l'indemnisation, notamment au sein des bureaux d'aide aux victimes. L'objectif cible à atteindre, au cours des années 2010-2011, est de 250 000 victimes d'infractions pénales accueillies (soit + 21,3 % par rapport à 2007) et d'environ 120 000 victimes bénéficiant d'au moins deux entretiens.

Doivent également se poursuivre les actions spécifiques en direction de victimes particulièrement fragilisées (mineurs victimes, femmes victimes de violences intra-familiales et conjugales, victimes de discriminations) ainsi que dans les services des urgences des hôpitaux pour apporter une aide immédiate aux victimes.

4.– La médiation familiale et les espaces de rencontre

Les crédits d'intervention s'élèveront à 2,65 millions d'euros en crédits de paiement. Ils financeront principalement le réseau des associations de médiation familiale et d'espaces de rencontre : la dotation pour le fonctionnement des espaces de rencontre et le recrutement de médiateurs doit être augmentée, en complément des financements mis en place par les caisses d'allocations familiales (CAF) dans le cadre du protocole national de développement de la médiation familiale,

On soulignera qu'un partenariat se développe avec les fédérations et les associations nationales de médiation familiale et d'espaces de rencontre, avec lesquelles le ministère a signé en 2009 des conventions pluriannuelles d'objectifs pour deux ans.

VII.— LES DEUX PROGRAMMES DE CONDUITE ET PILOTAGE

Avant d'aborder les crédits du programme, on notera que quelques modifications ont été apportées aux objectifs et indicateurs du programme 310.

Dans un souci de meilleure lisibilité, l'indicateur 1.1 intitulé *Taux de publication des décrets d'application des lois* ne reprend plus que les sous-indicateurs pondérés au civil et au pénal, à 6 mois et à un an, qui sont les plus significatifs.

Pour l'objectif 3 *Optimiser la gestion des projets immobiliers*, trois indicateurs sont remplacés par un indicateur unique portant sur la performance immobilière de l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ) et relatif au respect des délais et des coûts des grands projets d'investissement.

Les objectifs 5 et 6 sont fusionnés dans un nouvel objectif intitulé *Optimiser la gestion des moyens informatiques et de télécommunications*. Les indicateurs restent inchangés.

Le rapporteur spécial ne décrira pas ici l'ensemble des actions que comportent ces programmes. Il abordera deux actions qui connaissent des transformations considérables : l'investissement immobilier et la modernisation des applications informatiques du ministère.

A.— DES CRÉDITS DES PROGRAMMES

Les efforts en faveur du développement des applications informatiques et des moyens bureautiques destinés aux juridictions, aux services déconcentrés, et à l'administration centrale du ministère seront poursuivis.

L'administration a tardé à recruter les équipes d'informaticiens nécessaires pour conduire des chantiers de grande envergure comme ceux qui ont été entrepris, ce qui a causé de grandes difficultés dans un premier temps. Il est souhaitable que ce recours à des spécialistes extérieurs soit fait au niveau nécessaire, afin d'achever la modernisation informatique dans de brefs délais.

Les crédits du premier programme progressent de 30 % en autorisations d'engagement et de 3 % en crédits de paiement.

Les crédits du deuxième programme *Soutien* sont résiduels, il s'agit des fonctions qui n'ont pas encore pu être transférées dans le système Chorus.

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)
1 – État-major	8,58	8,71	+ 1,52	8,58	8,71	+ 1,52
2 – Activité normative	22,05	22,40	+ 1,59	22,05	22,40	+ 1,59
3 – Évaluation, contrôle, études et recherche	11,49	11,24	-2,18	11,49	11,24	-2,18
4 – Gestion de l'administration central	85,80	149,27	+ 73,97	86	86,07	+ 0,08
9 – Action informatique ministérielle	83,52	86,19	+ 3,20	83,52	86,19	+ 3,20
10 – Action sociale ministérielle	25,26	29,52	+ 16,86	25,26	29,52	+ 16,86
Total	236,72	307,34	+ 29,83	236,92	244,15	+ 3,05

Source : projet annuel de performances pour 2010

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE (HORS CHORUS)

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)	LFI 2009	PLF 2010	Évolution 2010/2009 (%)
2 – Activité normative	0,19	0,19	0	0,19	0,19	0
3 – Évaluation, contrôle, études et recherche (ancien)	1,60	-	-	1,60	-	-
4 – Gestion de l'administration centrale	9,55	5,18	-45,76	9,55	5,18	-45,76
Total	11,34	5,37	-52,65	11,34	5,37	-52,65

Source : projet annuel de performances pour 2010

Le plafond d'emplois du premier programme d'élève à 1 453 ETPT, en baisse de 9 ETPT. Dix emplois seulement figurent au deuxième programme, en baisse de 19 ETPT.

Le ministère de la Justice, et notamment son administration centrale, accusait, il y a quelques années encore, un réel retard sur le plan indemnitaire par rapport à l'ensemble des autres grands ministères. Compte tenu de cette situation, il lui était souvent difficile d'attirer, mais aussi de retenir, dans les services de l'administration centrale, les collaborateurs de bon niveau dont il avait besoin.

Les moyens obtenus au cours de ces dernières années et notamment dans le cadre de la loi de programmation pour la justice, ont permis de décider des mesures indemnitaires d'un niveau suffisamment élevé pour que l'écart constaté par rapport aux autres grands ministères se réduise.

Dans le même temps, l'administration centrale ne remplacera aucun départ à la retraite en 2010, comme en 2009.

Il est prévu une nouvelle mesure indemnitaire de 200 000 euros. Cette mesure permettra de continuer à financer, d'une part, la mise en place de la prime de fonction et de résultats pour les attachés de l'administration centrale et, d'autre part, de financer le projet de réforme de la reconstruction des grilles des corps de catégorie B.

Le budget du programme 310 pour 2010 est également marqué par une volonté de maîtriser les dépenses de fonctionnement courant, en les réduisant de 2 millions d'euros.

C.- L'IMMOBILIER GÉRÉ PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'action 4 *Gestion de l'administration centrale* comporte la politique immobilière et logistique du ministère.

Les crédits de cette action s'élèveront à 149 millions d'euros en autorisations d'engagement et 86 millions d'euros en crédits de paiement. Les locations et charges immobilières atteignent 21 millions d'euros, les loyers budgétaires 6,9 millions d'euros et le fonctionnement courant près de 12 millions d'euros.

Toutefois, une centaine de projets en cours d'étude ou de réalisation sont gérés par l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du Ministère de la justice (AMOTMJ), établissement public administratif sous tutelle du ministère de la Justice.

On soulignera que par une déclaration unilatérale de son directeur général, et sans base légale⁽¹⁾, l'agence a pris le nom d'usage **d'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) en 2008**. La loi pénitentiaire récemment adoptée, prévoyait un article de changement de nom. La discussion parlementaire a entraîné un déclassement de cette disposition qui relèverait, si le projet de loi est adopté, du domaine réglementaire.

Cet opérateur du ministère recevra une subvention pour charges de service public de **11,28 millions d'euros** pour 2010, en progression de 1,5 million d'euros. **Ses emplois seront augmentés de 11 postes** en 2010, soit 95 ETP au total, soit dix fois plus qu'initialement prévu.

L'agence indique qu'elle doit faire face à une très forte croissance des opérations prévues : tant dans le domaine judiciaire avec une trentaine d'opérations nouvelles par rapport au portefeuille prévu pour 2008, dont une quinzaine liée à la réforme de la carte judiciaire, que pénitentiaire avec la livraison d'ici fin 2010 et début 2011 de douze établissements et la réalisation du programme de quartiers courtes peines. En outre, l'agence doit effectuer des

(1) L'AMOTMJ est visée dans plusieurs lois, ainsi celle du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

recherches foncières pour la construction de neuf nouveaux établissements pénitentiaires.

L'agence gère les moyens de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), ce qui représentait en 2009 une gestion de crédits supplémentaires de 1,6 million d'euros et 8 ETPT.

Le Rapporteur spécial souligne que M. Yves Deniaud, Rapporteur spécial des crédits de la *Politique immobilière de l'État*, a consacré un développement très précis de l'activité de l'agence dans son rapport spécial sur les crédits de cette politique pour 2010, auquel il convient de se référer.

Il rejoint les observations faites par M. Yves Deniaud sur l'avantage discutable que peut constituer le doublon des opérateurs chargés des projets immobiliers, et qui rend les modalités de gestion peu lisibles et coûteuses. Il serait également favorable à la fusion des deux établissements et donc pour la suppression des crédits relatifs à la subvention de l'EPPJP.

Il partage sa préoccupation quant au partage peu clair des compétences de l'agence et des services du ministère, car la direction de l'Administration générale et les antennes régionales de l'équipement restent compétentes pour les chantiers allant jusqu'à 7 millions d'euros, de manière complètement autonome ou partagée selon le montant du chantier.

Le Rapporteur, sans prendre de position sur cette question qui mérite un examen approfondi, rappelle cependant les observations critiques de la Cour des comptes quant au fonctionnement et au coût de l'Agence, présentées dans trois référés de 2008. Elle constate notamment l'absence d'amélioration apportée par l'opérateur, par rapport à la gestion des travaux par le ministère, sur trois plans : **la productivité de la structure** (comparaison des ratios opération / agents) ; **les durées moyennes de réalisation** ; **les coûts moyens des opérations** (ratios coût / m² SHON et par agent).

B.– L'ÉVOLUTION DU SYSTÈME INFORMATIQUE DU MINISTÈRE : LE DÉPLOIEMENT DE CASSIOPÉE

Le budget de l'action informatique ministérielle est prévu à hauteur de 71,5 millions d'euros. Cinq grands projets informatiques structurants font l'objet d'un effort particulier :

- 6,5 millions d'euros pour CASSIOPÉE ;
- 1,5 million d'euros pour le SIRH (système d'information en matière de gestion des ressources humaines pour l'ensemble des personnels du ministère) ;
- 2 millions d'euros pour la plateforme des interceptions judiciaires ;

– 4 millions d’euros pour GENESIS (évolution du système GIDE - gestion informatisée des détenus en établissement -) ;

– 1 million d’euros pour PORTALIS (projet pour la chaîne civile).

La modernisation de l’informatique de la Justice a été entreprise dans plusieurs domaines.

Dans le domaine judiciaire civil, l'application Portalis sera à terme l'application centrale, sa réalisation étant prévue par le schéma directeur du ministère pour la période 2009-2013, avec un calendrier qui n'est pas encore fixé. En outre, plusieurs projets importants, lancés en 2008 dans le cadre du partenariat signé avec la Caisse des dépôts et consignations, doivent aboutir en 2009 :

– le portail du justiciable, qui a vocation à permettre à chaque personne d'accéder à des téléprocédures spécifiques à la Justice, et à des informations personnalisées ;

– la refonte de l'application « Lipti » en technologie Web, déployée sur un site pilote depuis juillet 2009 pour permettre la communication électronique avec les huissiers de justice, et pour intégrer la procédure d'injonction de payer européenne ;

– la mise en place d'un portail Internet destiné aux tuteurs, ayant vocation à s'interfacer avec l'application relative aux tutelles « Tuti-Maj ».

La principale application dans le domaine pénitentiaire sert à la gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE). Le ministère de la justice a mis en place en 2008 une consolidation nationale des données de ce système dit « Base nationale GIDE » afin d'alimenter un infocentre pénitentiaire de portée nationale, ouvert début 2009 dans sa première version. Le système d'information pénitentiaire comprend encore cinq applications, dont certaines seront remaniées dans la refonte en cours du système GIDE.

Cependant, le Rapporteur spécial souhaite évoquer ici le « grand chantier » que représente l'installation de la chaîne Cassiopée, principal projet de tous ceux entrepris par le ministère.

L'application centralisée Cassiopée doit couvrir l'ensemble des services de la chaîne pénale, y compris les applications informatiques destinés aux juges d'instruction et aux juges des enfants. Au sein des services pénaux d'un tribunal de grande instance, seul le service de l'application des peines continuera à disposer de son propre système (dit « APPI »), partagé avec l'administration pénitentiaire, qui fera l'objet d'une interface avec Cassiopée.

L'application Cassiopée constitue le support technologique du Bureau d'ordre national instauré par l'article 48-1 du code pénal qui permet le partage entre les différentes juridictions d'informations essentielles à la conduite de

l'action publique. Elle a été instituée par un décret en Conseil d'État du 11 mai 2009 (n° 2009-528), en application des dispositions précitées. **Son coût est estimé à 45 millions d'euros.**

L'application a connu une phase pilote dans trois TGI, puis de pré-généralisation d'autres TGI et certaines cours d'appel, enfin sa généralisation a commencé en avril 2009 avec un déploiement au rythme de trois à quatre juridictions par semaine. En juillet 2009, 50 TGI ont été reliés à cette application.

L'administration a pour objectif d'installer l'application dans 90 juridictions au 31 décembre 2009, afin de pouvoir terminer le déploiement pour la province au troisième trimestre 2010. Enfin, l'implantation de Cassiopée dans les grands TGI de la région parisienne devrait avoir lieu à la fin de l'année 2010 et au premier semestre 2011.

Le calendrier de déploiement a été allongé par rapport à la prévision initiale, pour renforcer sur les sites la formation et l'assistance aux utilisateurs.

L'application sera parallèlement déployée dans les départements d'outre mer. Cependant, pour la dotation des juridictions des territoires et collectivités d'outre mer, une étude de faisabilité technique est en cours.

À l'issue de son déploiement dans les tribunaux de grande instance, le système devrait couvrir près de 70 % de l'activité judiciaire pénale. Beaucoup de délais de procédures devraient en être réduits, ainsi par exemple le délai d'inscription des condamnations au casier judiciaire, par l'automatisation des envois et d'une part importante des enregistrements.

Le logiciel est amélioré progressivement, en donnant la priorité à l'exécution des peines de manière à ce que la « logique de chaîne » de Cassiopée contribue à renforcer l'efficacité et l'effectivité des sanctions pénales, répondant aux préconisations du rapport de la mission parlementaire conduite par M. Jean-Luc Warsmann, remis au Premier Ministre le 28 avril 2003. L'application va développer des échanges avec l'application des peines (logiciel APPI), puis à la fin de l'année avec le casier judiciaire national grâce à la mise en place d'une plateforme d'échanges.

Il est souhaitable que ces fonctions soient opérationnelles au plus vite, afin de réduire enfin **les délais souvent très longs entre la commission des faits et le jugement d'une part, et entre la condamnation et l'exécution de la peine d'autre part, sont ressentis par les justiciables et l'opinion comme le symptôme le plus flagrant du dysfonctionnement du système judiciaire.**

S'agissant des échanges avec les applications de la police et la gendarmerie, les travaux de conception sont conduits sous l'égide d'un comité de pilotage tripartite. L'objectif est non seulement de récolter en « entrée » les données structurées des procédures transmises par les services enquêteurs à la

justice mais également d'automatiser « en sortie » la mise à jour des fichiers de police, en particulier le futur fichier Ariane.

L'objectif est de pouvoir mettre en production dès 2010, à titre expérimental, des échanges entre des juridictions et les services de gendarmerie. D'autres échanges externes seront ensuite à programmer, avec le trésor public pour la gestion des amendes notamment.

Enfin, Cassiopée comporte une base statistique Infocentre qui permettra la récolte automatisée de données chiffrées nationales mais aussi de cibler des données locales pour renforcer les moyens de pilotage des juridictions. Cette base va fonctionner dès la fin de l'année, du moins dans une première version.

Le marché de maîtrise d'œuvre, notifié en décembre 2003 à la société ATOS ORIGIN représente un montant maximum de 32 millions d'euros. Les commandes déjà passées par le ministère représentent un total de 22 millions d'euros. Le marché venant à échéance en décembre prochain, un nouvel appel d'offres est en cours de lancement. S'y ajoutent des marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage dont le montant maximum est de 11 millions d'euros.

La programmation 2010 des crédits pour l'ensemble de l'informatique s'établit de la manière suivante : **56,5 millions d'euros pour le fonctionnement et 15 millions pour l'investissement, dont 6,5 millions pour Cassiopée.**

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 2 novembre 2009, la commission des Finances examine les crédits de la mission Justice, après l'audition de Mme Michèle Alliot-Marie, garde des Sceaux, ministre de la Justice, lors de la réunion de la commission élargie (voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 2 novembre 2009⁽¹⁾).

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

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2010/commissions_elargies/cr/C008.asp

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Mathieu Héronard, directeur de l'Administration générale et de l'équipement au ministère de la Justice

– M. Jean-Marie Delarue, contrôleur général des lieux de détention et M. Xavier Dupont, secrétaire général

– M. Paul Louchouart, directeur de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

– M. Yannick Le Meur, directeur du service d'insertion et de probation de l'Essonne

– M. Alexandre Jevakhoff, directeur adjoint de cabinet et conseiller budgétaire de la ministre, et M. Gérard Gourinat, conseiller parlementaire

– M. Jérôme Arnois, directeur de la maison d'arrêt de Rennes

– et M. Philippe Fournier, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation.