



N° 3805

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2011.

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 2012** (n° 3775),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. ALAIN JOYANDET

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
I.– UN BUDGET EN HAUSSE CONTINUE DEPUIS DIX ANS	11
A.– LA PROGRESSION DE 4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION	12
B.– LES PRIORITÉS POUR 2012	13
1.– La poursuite de l'effort budgétaire dans un contexte de réformes nombreuses	13
2.– La modernisation du fonctionnement de la justice	14
3.– La poursuite d'investissements immobiliers considérables	15
4.– La recherche d'économies afin de financer des créations d'emplois importantes	16
C.– LE PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS EN PROGRESSION	16
1.– La répartition des emplois entre les programmes	17
2.– La réduction des emplois des opérateurs du ministère de la Justice	19
II.– 2012 : UN PREMIER BILAN DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	20
A.– UNE CARTE JUDICIAIRE TOTALEMENT REMANIÉE	20
B.– L'ACCOMPAGNEMENT SOIGNÉ DES PERSONNELS DES JURIDICTIONS	21
C.– UN COÛT IMMOBILIER DE LA RÉFORME MAÎTRISÉ	22
III.– LA JUSTICE JUDICIAIRE	25
A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE	25
B.– UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE INDISPENSABLE EN MATIÈRE DE DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES	26
C.– DES CRÉDITS STABLES EN 2012	27
1.– Le plafond d'emplois encore en progression en 2012	27
<i>a) Vers un rééquilibrage du ratio entre magistrats et greffiers</i>	28
<i>b) La progression de la politique indemnitaire</i>	29
2.– Le léger recul des crédits hors titre 2 est dû à l'extinction progressive des opérations immobilières liées à la carte judiciaire	30
3.– Un effort important pour la formation qui ne transparaît pas à la lecture des crédits de l'action <i>Formation</i>	31

D.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, TALON D'ACHILLE DE LA JUSTICE JUDICIAIRE	32
1.– Les observations de la Cour des comptes : la nécessité d'un redéploiement des effectifs au regard des besoins	32
2.– La rénovation de la localisation des emplois engagée en 2009.....	33
3.– Développer les moyens pour pourvoir les postes les moins attractifs	35
4.– Améliorer les outils de gestion des personnels	35
E.– LES FRAIS DE JUSTICE : UNE DOTATION EN AUGMENTATION MALGRÉ DES MESURES D'ÉCONOMIE	36
F.– LA FORTE RATIONALISATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	39
G.– LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	40
1.– Les crédits d'investissement hors carte judiciaire	41
2.– Le financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire	42
3.– Le programme de construction du Tribunal de grande instance de Paris.....	43
a) <i>La révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la Ville de Paris en juillet 2011</i>	43
b) <i>Le choix d'un partenariat public privé</i>	43
IV.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	45
A.– LES RÉPONSES AUX DÉFIS DE LA POLITIQUE PÉNITENCIARIAIRE	45
B.– LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE.....	47
C.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS	48
1.– L'action 1 <i>Garde et contrôle des personnes sous main de justice</i>	49
2.– L'action 2 <i>accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice</i>	50
3.– L'action 4 <i>Soutien et formation</i>	52
D.– DES CRÉATIONS D'EMPLOIS.....	54
E.– LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE	55
1.– Les ouvertures récentes d'établissement	56
2.– Un nouveau programme immobilier ambitieux : le NPI.....	57
3.– Un doublement du parc pénitentiaire qui s'appuie en grande partie sur la gestion privée.....	59
4.– Les inquiétudes quant aux risques budgétaires de la gestion déléguée et des PPP ...	60
F.– UNE ALTERNATIVE PROMETTEUSE À L'INCARCÉRATION : LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE	61
1.– Un dispositif qui en cache trois.....	62
2.– Une progression forte et régulière des effectifs.....	63
3.– Un dispositif peu coûteux et un taux de récidive faible	65
G.– UN MOTIF DE PRÉOCCUPATION : LES SOINS PSYCHIATRIQUES EN DÉTENTION	66

V.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	69
A.– UN PROGRAMME QUI CONNAÎT DEPUIS TROIS ANS UNE RÉFORME STRUCTURELLE.....	70
1.– Le recentrage des missions autour de la prise en charge des mineurs délinquants....	70
2.– Garantir la qualité du parcours du mineur faisant l'objet d'une décision judiciaire.....	71
B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....	72
C.– DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION.....	73
1.– Un plafond d'emplois en progression.....	74
2.– L'action 1 <i>Mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants</i>	75
3.– L'action 3 <i>Soutien</i>	75
4.– L'action 4 <i>Formation</i>	76
5.– L'action 5 <i>Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger</i>	76
D.– UN IMPORTANT PROGRAMME IMMOBILIER.....	76
1.– Les nouveaux établissements.....	76
2.– La création de 20 centres éducatifs fermés.....	76
a) <i>La montée en charge du dispositif</i>	77
b) <i>Un premier bilan du fonctionnement des CEF</i>	77
c) <i>Le coût élevé des centres éducatifs fermés</i>	80
E.– LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'INSERTION DE LA DÉFENSE (EPIDE), NOUVEL OUTIL DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS.....	81
1.– Une évolution importante du ministère de la justice.....	81
2.– Le dispositif prévu par la proposition de loi de M. Ciotti en cours d'examen au Parlement.....	82
3.– L'impact budgétaire de la réforme.....	83
VI.– LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	85
A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME.....	85
B.– DES CRÉDITS EN HAUSSE GRÂCE À L'AIDE JURIDICTIONNELLE.....	86
C.– LES CRÉDITS DONT DISPOSERONT LES ACTIONS.....	87
1.– L'action 1 : Les crédits de l'aide juridictionnelle.....	87
a) <i>L'évolution de la dépense et de la dotation depuis 2002</i>	87
b) <i>Les crédits demandés pour 2012</i>	88
2.– Stabilité des crédits en faveur de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité.....	90
3.– L'aide aux victimes.....	91
4.– La médiation familiale et les espaces de rencontre.....	91
D.– LA RÉFORME DE LA GARDE À VUE ET SON IMPACT BUDGÉTAIRE.....	92

VII.– LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE	95
A.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE REMANIÉE.....	95
B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE DE 5 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT.....	96
C.– DES CHANGEMENTS IMMOBILIERS ET LOGISTIQUES TRÈS IMPORTANTS.....	97
D.– LA « RÉVOLUTION INFORMATIQUE » DU MINISTÈRE.....	100
1.– La nouvelle chaîne civile « Portalis ».....	101
2.– La mise en œuvre de la chaîne pénale « Cassiopée ».....	102
3.– La progression des échanges dématérialisés entre les professions de justice.....	105
a) <i>Les échanges dématérialisés avec les avoués et les avocats</i>	105
b) <i>Les échanges dématérialisés avec les huissiers de justice</i>	107
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 26 OCTOBRE 2011 À 16 HEURES 15	109
EXAMEN EN COMMISSION	135
<i>Article 52 :Prorogation de deux années de la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués</i>	137
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	145
ANNEXE 2 : RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES SUR LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS PÉNITENTIAIRES	147

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.

Au 11 octobre 2011, 100 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. L'effort est important par rapport à l'année dernière (85 %) et doit donc être souligné.

SYNTHÈSE

La Justice, dont les crédits de paiement augmentent de 4 %, apparaît cette année encore comme l'une des priorités gouvernementales. Sa part dans le budget global de l'État n'a cessé d'augmenter depuis 2002 (2,6 % en 2012 contre 1,7 % en 2002). Les crédits de paiement s'élèvent à 7,42 milliards d'euros.

Le budget de la Justice a progressé de 19 % depuis 2007. Les gouvernements successifs ont donc engagé un effort de rattrapage considérable pour donner au ministère de la Justice les moyens de répondre aux attentes des Français en matière de justice. Le budget 2012 poursuit cet effort d'autant plus remarquable dans un contexte particulièrement difficile de nos finances publiques.

La mission Justice est ainsi la mission qui connaît la plus importante augmentation d'effectifs (+ 515 postes) en 2012.

Le budget demandé pour 2012 va donc permettre de mener les réformes d'ampleur menées par le ministère :

- améliorer l'exécution des peines prononcées par les juridictions ;
- mettre en œuvre un programme immobilier très ambitieux pour les juridictions, les prisons et les centres de placement des mineurs délinquants ;
- appliquer les réformes votées par le Parlement. En 2010 et 2011 : contrôle par le juge des hospitalisations sans consentement, introduction des citoyens assesseurs dans les juridictions correctionnelles et dans les juridictions de l'application des peines, renforcement de la prise en charge des mineurs délinquants ;
- assurer la rémunération des avocats pour mettre en œuvre la réforme de la garde à vue.

Le programme *Justice judiciaire* est doté de 2,980 milliards d'euros, soit 20 millions de plus qu'en 2011 et poursuit l'amélioration de l'efficacité de la justice d'une part, et d'autre part, l'effectivité de la réponse pénale à la délinquance des majeurs comme des mineurs.

Le Rapporteur spécial constate que l'accent a été mis pour ce programme sur les créations de postes de magistrats et surtout de greffiers pour accompagner la mise en place des différentes réformes « demandeuses » de personnels supplémentaires :

– création de 65 emplois de magistrats et de 50 emplois de greffiers pour la mise en œuvre du dispositif des citoyens assesseurs issu de la loi du 10 août 2011 ;

– création de 80 emplois de magistrats et 60 emplois de greffiers pour garantir le contrôle du juge sur les décisions concernant les hospitalisations sans consentement et conformément aux exigences de la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l’objet de soins psychiatriques.

La remise à niveau de l’immobilier judiciaire est poursuivie cette année. Des investissements à hauteur de 175 millions d’euros permettront d’achever les regroupements réalisés dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire et une enveloppe de 190 millions d’euros financera des opérations nouvelles de rénovation.

Le programme *Administration pénitentiaire* bénéficie de 3,030 milliards d’euros de crédits de paiement, soit 17 millions de plus que l’an dernier.

La priorité du programme est depuis plusieurs années d’agrandir et de moderniser le parc pénitentiaire afin de garantir l’effectivité de l’exécution des peines.

L’effort de l’État en la matière est considérable cette année encore. Des investissements à hauteur de 1,852 milliard d’euros sont lancés dans le cadre du nouveau programme immobilier qui a un double fondement : accroître le nombre de places de prison avec un objectif pour 2017 de 80 000 places annoncé par le Président de la République et mettre le parc carcéral aux normes de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 notamment en matière d’encellulement individuel et d’activité des détenus. 290 emplois nets seront créés pour l’armement des nouveaux établissements pénitentiaires.

L’administration pénitentiaire poursuit le développement de l’aménagement des peines. Ainsi, le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que 12 000 bracelets électroniques pourront être utilisés simultanément en 2012, contre 1 648 au 1^{er} janvier 2007.

Enfin, l’administration pénitentiaire doit assurer une nouvelle mission : les extractions des détenus entre les palais de justice et les centres de détention jusqu’alors assurées par les forces de police et de gendarmerie. L’enveloppe de 250 emplois supplémentaires prévue en 2012 pour la reprise de cette activité par le ministère de la justice semble sous-calibrée selon de nombreuses personnes auditionnées par le Rapporteur spécial.

Le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* voit ses crédits de paiement augmenter de 17 millions d'euros passant de 757,6 millions d'euros en 2011 à 772,6 en 2012. Cette augmentation des crédits va permettre à la protection judiciaire de la jeunesse d'achever sa modernisation engagée en 2008 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

En 2012, la protection judiciaire de la jeunesse achèvera donc son recentrage sur la prise en charge des mineurs délinquants, ainsi que la mutualisation de ses fonctions support.

Le PJJ aura pour principal chantier en 2012 la mise en œuvre de la loi du 10 août 2011 relative au jugement des mineurs. 60 emplois d'éducateurs sont créés pour l'application de réforme de la justice des mineurs et 30 millions d'euros d'investissements immobiliers seront engagés pour mettre en place 20 nouveaux centres éducatifs fermés.

En outre, la PJJ engage un mouvement de généralisation des mesures judiciaires d'investigation éducative susceptibles d'apporter une réponse plus rapide et mieux adaptée à la situation du mineur.

Le Rapporteur spécial a été attentif à deux points majeurs de ce budget : un vaste programme d'investissement faisant appel au partenariat public-privé et une politique d'emploi ambitieuse, particulièrement saillante dans un contexte général de diminution des effectifs publics.

Premièrement, le Rapporteur spécial tient à souligner **l'ampleur du programme d'investissement pour la mission Justice**. Pour l'immobilier judiciaire, le rythme est plus soutenu que l'année dernière (200 millions d'euros demandés en 2011). En effet, aux investissements à hauteur de 175 millions d'euros permettant d'achever les regroupements décidés dans le cadre de la réforme judiciaire, s'ajoutera une enveloppe complémentaire de 190 millions d'euros finançant des opérations nouvelles de rénovation. Il faut indiquer que cet effort d'investissement considérable dans les palais de justice n'est pas seulement illustré par les autorisations d'engagement et les crédits de paiement inscrits au budget, puisque le ministère de la Justice s'est engagé soit en AOT-LOA, soit en partenariat public privé comme pour la construction des quatre grands palais de justice : Caen, Lille, Perpignan et Paris.

Pour l'immobilier pénitentiaire, un nouveau programme immobilier (NPI) pluriannuel est lancé afin notamment de remplir l'objectif annoncé par le Président de la République le 11 septembre 2011 de disposer de 80 000 places de prison à l'horizon 2017. Ces investissements sont inscrits à hauteur de 1,852 milliard d'euros. Là encore, le ministère fait appel au partenariat public privé, qui étale la charge d'investissement sur plusieurs dizaines d'années.

Enfin, en 2012, 30 millions d'euros d'investissements immobiliers seront engagés sur le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* pour mettre en place 20 nouveaux centres éducatifs fermés.

Le Rapporteur spécial a annexé à son rapport le rapport que la Cour des comptes a effectué sur la base de l'article 58-2° de la LOLF sur les partenariats public-privé menés par le ministère de la Justice pour son programme immobilier. Ce rapport, demandé par la commission des Finances, permet de comprendre si de tels choix de mode de financement s'avèrent, en tout état de cause, favorables aux finances publiques.

Deuxièmement, le Rapporteur spécial a noté la prévision de 515 emplois créés en 2012. **La mission Justice est la seule mission du budget de l'État à connaître des créations de postes.** 285 emplois viennent renforcer les effectifs des juridictions (magistrats et greffiers). 145 postes de magistrats seront créés.

L'écart par rapport au schéma défini dans la programmation triennale 2011-2013 (+ 315 emplois) s'explique principalement par les mesures nouvelles entrées en vigueur en 2011 : le contrôle par le juge des hospitalisations sans consentement et la mise en place des citoyens assesseurs décidée par la loi du 10 août 2011. L'augmentation d'emplois prévue pour 2012 porte la progression des emplois de la Justice à 6 625 emplois depuis 2007.

Le budget de la Justice, à la fois généreux et ambitieux, permet donc de poursuivre l'adaptation profonde du système judiciaire et pénitentiaire menée depuis 2002. Cette adaptation était devenue indispensable au regard du retard pris par la France et de l'évolution de la société et de la délinquance.

I.- UN BUDGET EN HAUSSE CONTINUE DEPUIS DIX ANS

La mission *Justice* correspond au ministère régalién du ministère de la Justice et des libertés. Elle comporte six programmes :

Trois programmes « métier » :

– le programme 106 *Justice judiciaire* relatif à l’organisation et au fonctionnement des juridictions ;

– le programme 107 *Administration pénitentiaire* relatif à la gestion des services pénitentiaires ;

– le programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse*.

Deux programmes « support » à la politique d’accès au droit et aux fonctions d’état-major et réglementaires :

– le programme 101 *Accès au droit et à la justice* ;

– le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*.

Enfin, un nouveau programme 305 *Conseil supérieur de la magistrature* a été créé en application de l’article 9 de la loi organique n° 2010-830 du 22 juillet 2010. Ce programme se substitue à l’action correspondante du programme *Justice judiciaire* et met en œuvre l’autonomie budgétaire de cette institution instituée par la loi organique.

Lors du passage des crédits du ministère dans le mode de gestion voulu par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la mission *Justice* comprenait la justice administrative, qui a été intégrée ensuite dans la mission *Conseil et contrôle de l’État*, malgré l’opposition réitérée du Parlement. Alors que les exigences de la gestion par la performance se renforcent et se précisent, comme le Rapporteur spécial le constate en examinant l’évolution du système de performance de la justice judiciaire, il est très regrettable que l’on soit privé de la cohérence d’ensemble que donnait la réunion des deux ordres de juridiction dans une même mission. Les réussites et bonnes pratiques constatées dans tel ou tel domaine auraient pu être rapprochées, tant concernant les indicateurs de performance qu’en ce qui concerne l’efficacité de la gestion au niveau des budgets opérationnels de programme.

On soulignera que la mission est comme pour les trois années précédentes dotée de quatre indicateurs les plus représentatifs :

– le délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction (indicateur 166-1.1) ;

– le taux de réponse pénal (indicateur 166-3.1) ;

– le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine (indicateur 107-3.1) ;

– la part des jeunes âgés de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi (indicateur 182-1.3).

La part des crédits consacrés à la Justice au sein du budget de l'État avait commencé à croître de manière significative en 2003, sous l'effet de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 ; cette part continue à progresser en 2012, pour atteindre 2,54 % du budget de l'État.

Entre 2002 et 2012, le budget de la Justice a vu une croissance de son périmètre de 3 milliards d'euros en crédits de paiement. Le rattrapage ainsi effectué apparaît dans le tableau suivant.

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

	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Budget général de l'État							
– Crédits LFI/PLF	288,85	266,85	271,28	277,10	281,11	286,40	292,50
– Dépenses loi de règlement	294,27	270,63	278,23				
Part de la mission <i>Justice</i> dans le budget de l'État	1,83	2,34	2,39	2,39	2,43	2,50	2,54
Mission <i>Justice</i>							
– Crédits initiaux	5 279,78	6 244,62	6 485,68	6 632,13	6 844,30	7 138,08	7 420,57
– Crédits ouverts	5 011,10	6 220,99	6 384,73	6 754,18	6 946,91		
– Dépenses (loi de règlement)	5 088,95	6 166,98	6 376,69	6 701,55	6 905,24		

A.– LA PROGRESSION DE 4 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

La dotation demandée pour la mission en 2011 s'élève à 9,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement. Il s'agit d'une dotation haute pour permettre la conclusion de nouveaux marchés de construction et de gestion déléguée pour l'engagement des nouveaux programmes de restructuration du parc immobilier pénitentiaire. Ce montant d'autorisations d'engagement, qui progresse de 8,9 % se situe à un niveau élevé comme l'année 2011. Les crédits de paiement progressent de 4 %, à 7,42 milliards d'euros.

Pour chacun des programmes, le projet de budget pour 2012 est présenté dans le tableau suivant.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	LFI 2011	PLF 2012	LFI 2011	PLF 2012
166 – Justice judiciaire	4 283,51	3 605,45	2 960,26	2 978,58
107 – Administration pénitentiaire ⁽¹⁾	3 280,01	4 727,55	2 821,79	3 030,31
182 – Protection judiciaire de la jeunesse ⁽¹⁾	757,66	792,64	757,64	772,64
101 – Accès au droit et à la justice ⁽¹⁾	338,03	402,87	331,33	354,83
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice ⁽¹⁾	247,94	263,18	267,04	280,67
Total	8 797,40	9 795,38	7 138,08	7 420,05

Source : ministère de la Justice.

(1) LFI 2010 retraitée.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 60,6 % de l'ensemble des crédits et augmentent de 2,9 % contre 3,6 % l'année précédente.

Les crédits demandés pour la mission *Justice* sont en progression de 4 % en crédits de paiement, après une progression de 4,15 % en 2011, 3,4 % en 2010, 2,6 % en 2009 et 4,5 % en 2008.

L'évolution des crédits de paiement résulte essentiellement d'une progression constante des crédits de l'administration pénitentiaire et des services judiciaires. Les autres crédits de la mission ont été stabilisés grâce aux réformes initiées par la révision générale des politiques publiques (RGPP) c'est-à-dire en matière de pilotage de la politique de justice et pour la protection judiciaire de la jeunesse qui s'est recentrée dans ses missions sur la prise en charge des mineurs délinquants.

B.– LES PRIORITÉS POUR 2012

1.– La poursuite de l'effort budgétaire dans un contexte de réformes nombreuses

En 2012 vont être poursuivis les efforts engagés en faveur de la modernisation de l'organisation et du fonctionnement des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire, du renforcement de l'action de la protection judiciaire de la jeunesse au pénal et de la rationalisation et de la mutualisation des fonctions « support » du ministère, notamment par la mise en place de plates-formes régionales de services inter-directionnelles et la rationalisation au niveau national de la fonction achats.

Mais le budget 2012 se caractérise aussi par la mise en œuvre ou le déploiement de nouvelles réformes d'envergure votées en 2011 au Parlement. Ces nouvelles mesures expliquent les moyens supplémentaires accordés en projet de loi de finances pour 2012 par rapport à l'annuité 2012 de loi de programmation des finances publiques (+ 41 millions d'euros à périmètre constant).

En 2011 ont ainsi été adoptés pas moins de cinq textes législatifs dont la mise en œuvre a des incidences budgétaires notables en 2012 :

– la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel fusionne les professions d'avoué et d'avocat. Cette réforme vise à simplifier et à moderniser les règles de représentation devant les juridictions en permettant au justiciable d'être représenté par un seul auxiliaire de justice tant en première instance qu'en appel ;

– la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées ;

– la loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue vient renforcer les droits de la personne gardée à vue en lui permettant désormais d'être assistée d'un avocat lors de chaque interrogatoire dans le respect des exigences posées par le Conseil constitutionnel ;

– la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques, qui implique l'intervention de l'autorité judiciaire dans la procédure d'hospitalisation sans consentement ce qui n'était pas le cas auparavant ;

– la loi du 10 août 2011 introduit des citoyens assesseurs dans les juridictions correctionnelles et dans les juridictions de l'application des peines.

Enfin, le ministère de la Justice va consacrer des moyens financiers croissants à ses opérations immobilières, tant pour les juridictions que pour les établissements pénitentiaires.

2.– La modernisation du fonctionnement de la justice

La politique de modernisation des services du ministère de la Justice et des libertés se poursuivra en 2012. Le ministère de la Justice est engagé depuis 2007 dans une politique de modernisation tous azimuts de son organisation et de ses méthodes de travail. Sur les six axes de réforme retenus dans le cadre de la RGPP, treize nouvelles mesures ont été définies en 2011, venant compléter les treize mesures déjà en cours de réalisation. La simplification des démarches pour les citoyens grâce à la dématérialisation des procédures est l'un des axes de la modernisation.

La dématérialisation de la procédure civile d'appel est en cours, accompagnant la réforme de cette procédure : elle a imposé progressivement l'usage de la communication électronique pour la mise en état civile devant la cour d'appel. La dématérialisation sera étendue à toute la mise en état civile d'ici le 1^{er} janvier 2013. Le programme Cassiopée, logiciel unique pour l'ensemble de la chaîne pénale, va voir son déploiement s'achever en 2012 devant les tribunaux de grande instance de la région parisienne. La dématérialisation et la numérisation seront poursuivies dans les échanges avec les services de police et de gendarmerie, ainsi qu'avec les avocats. La visioconférence sera privilégiée pour assurer le contrôle des gardes à vue et des hospitalisations sans consentement et limiter le nombre d'extractions judiciaires dont le coût est élevé.

L'action informatique du ministère recevra 80 millions d'euros, destinés pour moitié environ aux investissements.

Le Rapporteur spécial observe avec intérêt que le ministère souhaite mettre en œuvre de nouvelles méthodes de travail s'inspirant de systèmes judiciaires étrangers ou de la gestion prévalant dans les entreprises privées. Il en va ainsi du développement du diagnostic à visée criminologique pour évaluer la dangerosité des personnes suivies par les conseillers pénitentiaires d'insertion et probation et de la modernisation de l'organisation des juridictions par l'utilisation du *lean management* pour améliorer les délais de traitement.

3.– La poursuite d'investissements immobiliers considérables

Le ministère poursuivra en 2012 la remise à niveau de l'immobilier judiciaire selon trois axes. Premièrement, des investissements à hauteur de 175 millions d'euros permettront d'achever les regroupements décidés dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire. Deuxièmement, une enveloppe complémentaire de 190 millions d'euros a été débloquée afin de financer les opérations nouvelles. Troisièmement, est inscrit dans ce budget 2012 le financement dans le cadre de partenariats public-privé la construction ou la rénovation de quatre palais de justice parmi les plus importants : Caen, Lille, Perpignan et Paris.

Dans le secteur pénitentiaire, conformément aux annonces du Président de la République du 13 septembre 2011, l'effort d'investissement sera prolongé et amplifié par une loi de programmation relative à l'exécution des peines, qui viendra consacrer l'objectif de disposer de 80 000 places de prison à l'horizon 2017.

Ce nouveau programme immobilier (NPI) va mettre en œuvre trois types de place de prison :

– des places seront créées pour les détenus condamnés à de courtes peines, dans des établissements à sécurité allégée ;

– de nouvelles places de prison remplaceront celles des établissements les plus vétustes qui seront fermés (9 000) ;

– seront rénovés les établissements non-conformes aux critères posés par loi pénitentiaire : cellules individuelles, développement des locaux d'activité et de sport, construction d'unités de vie familiale et de parloirs familiaux ...

Ces nouvelles constructions auront de nouvelles particularités afin de répondre aux exigences de la loi pénitentiaire, en particulier en termes de droits des détenus.

Enfin, 20 nouveaux centres éducatifs fermés vont être ouverts dans le cadre de la réforme du jugement des mineurs. Sur la période 2012-2014, 30 millions d'euros seront consacrés à leur construction.

4.– La recherche d'économies afin de financer des créations d'emplois importantes

Le ministère de la Justice est le dernier ministère dans le projet de budget pour 2012 à créer des emplois publics. Ces créations d'emplois importantes sont indispensables pour assurer l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires et pour augmenter le nombre de greffiers par magistrat, garantie d'amélioration de l'efficacité de la justice, notamment en matière de raccourcissement des délais moyens de traitement des procédures. Ces créations d'emplois sont en partie financées par les économies réalisées grâce à :

– la simplification des procédures ou déjudiciarisation. Le vote du projet de loi sur la répartition des contentieux et l'allègement de certaines procédures juridictionnelles issues du rapport du groupe de travail présidé par le recteur Guinchard permettra d'alléger la charge de travail des juridictions et de dégager l'équivalent de 215 emplois ;

– la rationalisation des fonctions « support » du ministère (mise en place du plan achats ministériel et de plates-formes régionales de services interdirectionnelles) ;

– l'achèvement de la modernisation de la protection judiciaire de la jeunesse engagée en 2008 ans le cadre de la révision générale des politiques publiques ;

– l'optimisation des politiques menées en direction des personnes placées sous main de justice : développement des alternatives à l'incarcération (placement sous surveillance électronique...).

C.– LE PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS EN PROGRESSION

Alors que 30 400 postes équivalents temps plein doivent être supprimés dans la fonction publique de l'État l'année prochaine, la mission *Justice* bénéficiera de la création de 515 emplois, après une progression de 550 emplois en 2011 et 1 030 en 2010. 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 2012, mais également à la justice judiciaire qui pourra recruter 370 greffiers et 85 magistrats supplémentaires.

Le plafond d'emplois de la mission s'élèvera de 75 827 ETPT pour 2011 à 76 025 pour 2012.

1.– La répartition des emplois entre les programmes

Le plafond d'autorisation d'emplois ministériel progresse entre 2011 et 2012 de 615 ETPT hors transfert. Cette évolution s'explique d'une part, par la création de 415 ETPT nouveaux, et de 200 ETPT au titre des extensions année pleine des ETPT créés en 2011.

Les transferts internes correspondent d'une part, à la création du programme 335 (22 ETPT), d'autre part, à la constitution de plateformes interdirectionnelles (381 ETPT), et enfin, à l'achèvement de la fédération des inspections du ministère (10 ETPT).

La mission Justice bénéficie du transfert de 250 ETPT pour prendre en charge les transfèrements judiciaires auparavant assurés par les services de la police et de la gendarmerie.

Enfin, 3 ETPT sont transférés de la mission Justice vers d'autres missions (2 ETPT pour la mutualisation des ateliers de reprographie, et 1 ETPT pour le renforcement de l'ANSSI).

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

CRÉATIONS ET TRANSFERTS D'EMPLOIS S PAR PROGRAMME EN 2012

Mission justice	107	166	182	310	335	Total mission
Plafond d'emplois 2011	35 057	31 018	8 501	1 449	0	76 025
Extension année pleine de 2010 sur 2011	207	63	- 70	0	0	200
Créations d'ETPT	145	245	40	- 15	0	415
Transfert interne d'ETPT	- 148	- 189	- 76	+ 391	+ 22	0
Transfert externe d'ETPT	+ 250	0	0	- 3		+ 248
Plafond d'emplois 2011 après transferts	34 858	31 019	8 501	1 449	0	75 827

Source : ministère de la Justice.

Le schéma d'emploi 2012 repose sur la création nette de 285 emplois correspondant au recrutement de magistrats (+ 85), de greffiers en chef (+ 25), de greffiers (+ 370), de secrétaires administratifs (+ 30) et à la suppression d'emplois de fonctionnaires de catégorie C (- 225).

La répartition des emplois pour 2012 par catégorie du plafond d'autorisation d'emplois figure dans le tableau suivant.

La répartition par programme pour 2012 et par catégorie du plafond d'autorisation d'emplois ministériel est la suivante :

– *les transferts internes*

La création du programme 335 a nécessité le transfert de 22 emplois en provenance du programme 166.

Pour la création des plateformes la mission aura besoin de 381 emplois qui sont transférés depuis les programmes suivants :

- 148 emplois en provenance du programme 107 ;
- 157 emplois en provenance du programme 166 ;
- 76 emplois en provenance du programme 182.

Enfin, l'Inspection générale du MJL bénéficie d'un transfert de 10 emplois en provenance du programme 166 permettant l'achèvement de la fédération des inspections du ministère.

– *les transferts externes*

La mission justice fait l'objet des transferts externes suivants :

- 250 emplois au profit du programme 107 en provenance des programmes *police nationale* et *gendarmerie* afin de procéder aux transfèrements judiciaires ;
- 3 emplois prélevés sur le programme 310 pour la création de l'atelier de reprographie et le renforcement de l'ANSSI.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT POUR 2012

(en ETPT)

Ministère de la Justice	Programme 107 <i>Administration pénitentiaire</i>	Programme 166 <i>Justice judiciaire</i>	Programme 182 <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	Programme 310 <i>Conduite et pilotage</i>	Total
Catégories					
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	8 927	10	191	9 148
Personnels d'encadrement	1 391	2 811	2 467	734	7 407
B : métier du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	4 131	8 484	4 455	78	17 153
B : administratifs et techniques	1 019	362	275	205	1 864
C : Personnels de surveillance	26 033				26 033
C : administratifs et techniques	2 920	10 553	1 188	614	15 282
Total	55 511	31 137	8 395	1 822	76 887

Source : ministère de la Justice.

Les départs en retraite des magistrats ne seront pas tous remplacés. Pour l'administration centrale, un départ en retraite sur deux sera remplacé.

2.– La réduction des emplois des opérateurs du ministère de la Justice

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

EMPLOIS DES OPÉRATEURS RATTACHÉS À LA MISSION

	LFI 2009	PLF 2010	LFI 2011	PLF 2012
École nationale d'administration pénitentiaire	240	242	239	234
École nationale de la magistrature – auditeurs de justice	180 604	180 0	177	173
Établissement public du palais de justice de Paris	15	15	15	15
Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice	84	95	95	98
GIP mission « droit et recherche »	1	1	1	1
Total mission justice	1 124	533	527	526

Source : ministère de la Justice.

L'évolution à la baisse des emplois des opérateurs répond aux exigences de la loi de programmation des finances publiques, mise en œuvre par la lettre de cadrage du budget pluriannuel 2011-2013 qui prévoit de réduire les emplois des opérateurs de 1,5 % par an.

Les effectifs de l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice sont en augmentation compte tenu des opérations à mener pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ou la rénovation de palais de justice. Ces emplois supplémentaires seront gagés par des suppressions dans les deux écoles du ministère (ENM et ENAP).

II.- 2012 : UN PREMIER BILAN DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

La réforme de la carte judiciaire aura été mise en place progressivement, selon la nature des juridictions concernées, du 17 février 2008, date de la suppression des greffes détachés sans effectif et sans activité, au 1^{er} janvier 2011, date de fermeture des tribunaux de grande instance.

Cet étalement était destiné à préparer, dans des conditions optimales et avec une anticipation suffisante, les évolutions de structure et de format des juridictions, tout en organisant dans le temps la prise en compte de la situation individuelle des personnels concernés.

A.- UNE CARTE JUDICIAIRE TOTALEMENT REMANIÉE

Au terme de la réforme les juridictions judiciaires sont au nombre de 866, contre 1 193 avant la réforme.

- La transformation de carte judiciaire a connu les étapes suivantes :
 - 31 greffes détachés de tribunaux d’instance ont été supprimés au 17 février 2008 ;
 - 62 conseils de prud’hommes ont été supprimés et une création a été effectuée (Avesnes-sur-Helpe), au 3 décembre 2008 ;
 - 55 suppressions et 5 créations de tribunaux de commerce ont été achevées au 1^{er} janvier 2009, ainsi que la création d’un tribunal mixte de commerce ;
 - 14 suppressions et une création de tribunal d’instance et de juridiction de proximité ont été effectuées au 1^{er} février 2009 ;
 - deux TGI (Belley et Millau) ont été supprimés au 1^{er} octobre 2009 ;
 - les autres tribunaux d’instance, juridictions de proximité et greffes détachés ont été supprimés au 31 décembre 2009 ;
 - le TGI de Péronne a été supprimé au 1^{er} juillet 2010 et le TGI de Bressuire le 5 septembre ;
 - enfin, la suppression des 17 TGI restants a été effective au le 31 décembre 2010, la fusion du tribunal de grande instance de Bourgoin-Jallieu avec celui de Vienne étant reportée à 2014 pour des raisons immobilières.
- On rappellera que les suppressions visaient 21 TGI (décision du Conseil d’État en date du 19 février 2010 annulant le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 en ce qu’il supprime le tribunal de grande instance de Moulins) ; 178 tribunaux d’instance et autant de juridictions de proximité ; 85 greffes détachés de tribunaux d’instance ; 62 conseils de prud’hommes ; 55 tribunaux de commerce et 35 bureaux fonciers dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Des transferts de compétence ont été opérés. 23 tribunaux de grande instance ont vu leur compétence commerciale transférée vers les tribunaux de commerce et vers un tribunal mixte de commerce.

• Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que contrairement aux idées reçues la réforme de la carte judiciaire ne s'est pas limitée à la suppression de juridictions. En effet, en raison de nécessités locales liées notamment à une forte activité et à des préoccupations d'aménagement du territoire, 14 juridictions ont été créées : 7 tribunaux d'instance et autant de juridictions de proximité, un conseil de prud'homme, 5 tribunaux de commerce et un tribunal mixte de commerce.

Au total, 437 implantations judiciaires auront été supprimées et 14 juridictions auront été créées.

Le Rapporteur spécial constate que les regroupements se sont réalisés sans difficulté sur le plan immobilier et sur le plan matériel, les déménagements des juridictions et les transferts informatiques ayant été réalisés avant la date de fermeture officielle des juridictions.

B.– L'ACCOMPAGNEMENT SOIGNÉ DES PERSONNELS DES JURIDICTIONS

1 800 agents, 400 magistrats et 1 400 fonctionnaires, ont été affectés par la réforme. Plus de la moitié des personnels concernés ont rejoint la juridiction de rattachement, certains personnels ayant été affectés en surnombre, en accord avec les chefs de cour.

Des dispositifs d'accompagnement importants ont été appliqués, c'est-à-dire des entretiens individuels pour les magistrats ou fonctionnaires qui le souhaitent, des visioconférences avec les cours d'appel afin d'examiner les mesures d'accompagnement social, d'organisation, matérielle ou technique à mettre en œuvre : déménagement, informatique, transfert des procédures, des archives et des scellés, régie, projets de service, audiences foraines, notamment. Dans la majorité des cas, les souhaits de mutation ont été pris en compte par la Chancellerie.

Les magistrats et les fonctionnaires ont pu bénéficier d'une prime de restructuration de service, d'une allocation d'aide à la mobilité du conjoint et d'un remboursement des frais de changement de résidence. En outre, les fonctionnaires ont pu prétendre à une indemnité de départ volontaire et à la compensation pendant deux ans de la perte de la nouvelle bonification indiciaire.

Les primes et aides aux agents ont eu un coût budgétaire non négligeable mais ont été un facteur important du bon déroulement de la réforme au niveau des personnels. S'agissant des primes de restructuration et d'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, les montants versés aux personnels ont été les suivants :

– en 2008, 1,18 million d'euros au bénéfice de 44 magistrats et 46 fonctionnaires ;

– en 2009, 2,87 millions d'euros au bénéfice de 31 magistrats et 206 fonctionnaires ;

– en 2010, 8,05 millions d’euros au bénéfice de 88 magistrats et 609 fonctionnaires ;

– en 2011, 3,50 millions d’euros au bénéfice de 78 magistrats et 167 fonctionnaires.

Par ailleurs, les quelque 500 avocats inscrits au barreau de l’un des 23 TGI supprimés peuvent, en application du décret n° 2008-741 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. La première fraction – forfaitaire – de cette aide leur a été versée en fin d’année 2008, pour un montant total d’environ 4,7 millions d’euros. La deuxième fraction de l’aide, appelée à couvrir les dépenses supplémentaires engagées, doit être demandée avant le 31 décembre 2010. La prévision pour 2010-2012 est estimée à 5,6 millions d’euros. Au final, le dispositif devrait représenter un coût global de 10,3 millions d’euros.

C.– UN COÛT IMMOBILIER DE LA RÉFORME MAÎTRISÉ

• Cette réforme de la carte se traduit par la réalisation de 445 opérations immobilières, dont 326 pérennes et 119 provisoires permettant de respecter les délais prévus afin d’opérer le regroupement des juridictions. Les opérations provisoires ont consisté dans la plupart des cas à densifier les locaux de la juridiction d’accueil ou à recourir à des locations qui seront suivies par la livraison de locaux définitifs.

Le volet immobilier de la carte a été évalué à 375 millions d’euros, répartis sur cinq ans. Il est probable que cette prévision soit dépassée à nouveau, avec une durée de rénovation et de construction plus longue, allant jusqu’à dix ans. Le coût actualisé s’élève à 338,9 millions d’euros.

Le financement de la réforme de la carte judiciaire devait être assuré par un droit de tirage sur le compte d’affectation spéciale *gestion immobilière de l’État* en bénéficiant de l’ensemble des cessions immobilières de l’État dès lors que le ministère céderait 30 millions d’euros de biens immobiliers. Ce dernier objectif a été atteint. En revanche, les engagements du Gouvernement n’ont pas été complètement tenus car le produit des biens de cessions a été affecté au financement de la réforme de l’administration territoriale de l’État. Certaines cessions de la protection judiciaire de la jeunesse ont été affectées au financement de cette réforme. En conséquence, la réforme de la carte judiciaire ne sera financée que par dotations budgétaires.

Pour 2012, des crédits de 174,8 millions d’euros en autorisations d’engagement et 23,9 millions d’euros en crédits de paiement seront consacrés à la poursuite du financement de la réforme.

La cession de biens liée à la réforme de la carte concerne près de trente bâtiments appartenant à l’État. Ces biens représentent une valeur vénale de près de 11 millions d’euros. Sur l’ensemble des biens 15 ont d’ores et déjà été vendus par France Domaine pour un montant de 4,18 millions d’euros. D’autres sites dont le

ministère de la Justice n'a plus l'utilité après la mise en œuvre de la réforme sont en grande partie des locaux appartenants aux collectivités territoriales mis gratuitement à la disposition des juridictions. Ils sont, dans la plupart des cas, restitués aux collectivités territoriales concernées.

Dans la recherche des solutions immobilières, le ministère de la Justice et des libertés s'est attaché à respecter les orientations en matière de politique immobilière de l'État. C'est ainsi que, dans de nombreux cas, la densification et les petites restructurations à moindre coût dans les locaux existants ont été privilégiées. Par ailleurs, lorsqu'une acquisition s'est révélée nécessaire, le recours à des biens domaniaux a été recherché.

Les opérations provisoires ont permis le regroupement de juridictions entre la date de suppression prévue par les décrets et celle de la livraison des locaux définitifs lorsqu'elle dépend d'opérations lourdes. Ces opérations provisoires consistent dans la plupart des cas à densifier des locaux existants ou à recourir à des locations.

• L'année 2008 a permis de réaliser les regroupements des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes et des chambres commerciales. À cette fin, 114 opérations, dont 41 provisoires, ont été menées à bien pour les rattachements des 62 conseils de prud'hommes, des 55 tribunaux de commerce et des 23 chambres commerciales des TGI supprimés par les décrets de février 2008.

Pour l'année 2009, 136 opérations dont 38 provisoires ont été livrées permettant ainsi, s'agissant des tribunaux d'instance, l'entrée en vigueur de la réforme

Pour l'année 2010, 46 opérations dont 18 provisoires ont abouti permettant ainsi l'entrée en vigueur de la réforme de la carte judiciaire, s'agissant des tribunaux de grande instance.

L'année 2011 se traduit par la poursuite de 22 opérations provisoires et de 127 opérations pérennes dont les livraisons s'échelonnent jusqu'à 2016 pour celles les plus importantes, dont la construction de nouveaux TGI, ou de nouvelles cités judiciaires. Parmi ces opérations suivies par l'APIJ, peuvent être citées :

– des constructions neuves de palais de justice, (TGI/TC de Bourg-en-Bresse, TGI/TI/TC de Limoges, TGI/TC de Saint-Malo, TGI de Béziers) ;

– des restructurations lourdes et/ou extension (TGI de Lons-le-Saunier, TGI/TI de Périgueux, TI de Quimper, TGI-TI de Saint-Brieuc) ;

– des acquisitions-restructurations (TI d'Haguenau, TGI-TI de Lisieux).

Le Rapporteur spécial constate qu'en 2011 le ministère a achevé l'intégralité des petites opérations.

III.– LA JUSTICE JUDICIAIRE

Les crédits de paiement demandés pour 2012 s'élèvent à 2 978,58 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression **de 0,7 %** par rapport aux crédits alloués par la loi de finances pour 2011.

Dans cette évolution, ne sont pas prises en compte les opérations nombreuses de remise à niveau de l'immobilier judiciaire qui sont effectuées dans le cadre de partenariats public-privé. Ces opérations d'investissement s'élèvent à hauteur de 1 203,7 millions d'euros en autorisation d'engagement, dont la consommation en crédits de paiement ne commencera à s'exécuter qu'à compter des exercices postérieurs à 2013. Cette formule de financement ne permet pas à un réel contrôle de la Représentation nationale dans la mesure où elle est extra-budgétaire.

Les crédits de personnel augmenteront de 1,4 %, versement au compte d'affectation spéciale *Pensions* compris.

A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Une évolution majeure du périmètre du programme est opérée pour l'année 2012 avec la constitution d'un programme propre au Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi, l'action 4 *Conseil supérieur de la magistrature* du programme *Justice judiciaire* disparaît au profit du programme 335. Cette autonomie budgétaire est le corollaire des changements introduits par loi n° 2008-274 du 23 juillet 2008 visant à garantir l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature dans l'exercice de ses missions.

Le Conseil supérieur de la magistrature exerce principalement une mission de conseil de l'État qui se prête difficilement à une mesure de la performance. M. Vincent Lamanda, Premier président de la Cour de cassation et à ce titre responsable de ce nouveau programme indique non sans humour dans le projet annuel de performances que l'indicateur le plus pertinent pour mesurer la performance de l'institution serait « *un indicateur de qualité des nominations, difficile à construire et à documenter* ».

Trois indicateurs ont cependant été introduits pour ce nouveau programme :

- indicateur 1.1 : délai utile d'examen des propositions de nomination du garde des Sceaux ;
- indicateur 2.1 : délai de traitement des plaintes des justiciables ;
- indicateur 3.1 : dépense de fonctionnement par membre.

Un indicateur et un sous-indicateur ont été supprimés dans le cadre du projet de loi de finances 2012. Le sous-indicateur (*CA : appels sur décisions du juge des enfants en assistance éducative*) de l'indicateur 1.1 (*Délai moyen de traitement des*

procédures par type de juridiction) a été supprimé car les systèmes d'information utilisés ne permettent pas d'obtenir de résultats fiables. L'indicateur 1.4 (*Délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire*) a été supprimé également car la donnée est peu fiable. Peu de juridictions saisissaient cette donnée et les résultats étaient trop disparates.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial se félicite de la progression du taux de réponse pénale.

B.– UNE AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE INDISPENSABLE EN MATIÈRE DE DÉLAIS DE TRAITEMENT DES AFFAIRES

Les cibles à atteindre ont été relevées pour beaucoup d'indicateurs, montrant une réelle ambition, notamment en matière de réduction des délais de justice et de performance individuelle des magistrats comme des fonctionnaires des juridictions. Des cibles ambitieuses ont été fixées au délai de traitement des affaires civiles et pénales relatives aux mineurs, au nombre d'affaires civiles traitées par magistrat, et enfin au taux d'alternatives aux poursuites des mineurs.

Les gestionnaires du programme rechercheront l'amélioration des résultats dans l'effort de réduction des délais de traitement des affaires. Pour certaines juridictions, des résultats significatifs ont été obtenus, pour d'autres, en revanche, des marges de progrès demeurent. Les délais doivent être réduits à nouveau surtout afin de respecter une plus homogénéité autour de la moyenne nationale.

Dans le domaine pénal, des résultats encourageants sont obtenus pour le taux d'alternatives aux poursuites (hors mesures de rappel à la loi) et l'administration a renforcé les exigences en revalorisant la valeur cible pour 2013.

De manière générale, le Rapporteur spécial observe que les efforts doivent être poursuivis en matière d'exécution des décisions pénales, dans la mesure où l'exécution des peines dans un délai raisonnable est l'une des conditions *sine qua non* de la crédibilité et de l'efficacité de notre système judiciaire.

Pour atteindre l'ensemble de ces objectifs, **une nouvelle sous-direction de la performance et des méthodes a été créée** au sein de la Direction des services judiciaires en vue d'initier et d'accompagner les différentes mesures visant à améliorer la performance qualitative et quantitative des juridictions (schémas d'organisation, cellule de contrôle de gestion, amélioration des applicatifs informatiques).

C.– DES CRÉDITS STABLES EN 2012

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 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	910,7	925,5	2%	891,7	910,7	2%
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	961,8	1 026,5	7%	962,4	1 026,5	7%
03 – Cassation	65,8	66,4	1%	65,8	66,4	1%
04 – Conseil supérieur de la magistrature	2,2	2,9	32%	2,2	2,9	32%
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	13,9	14	1%	13,9	14	1%
06 – Soutien	835	2 002,2	140%	791	828,8	5%
07 – Formation (ENM, ENG)	80,6	81,4	1%	80,6	81,4	1%
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	27,2	28,7	6%	27,2	28,7	6%
Total	2 878,2	4 132,8	44%	2 834,8	2 595,4	-8%

Source : ministère de la Justice

Les crédits demandés au titre 2 pour le personnel augmentent de 1,45 % (CAS *Pensions* compris) entre 2011 et 2012, soit + 29,5 millions d'euros. Cette évolution résulte essentiellement de la hausse du taux de cotisations des pensions civiles (65,72 % en 2011 ; 68,92 % en 2012), soit + 26,4 millions d'euros.

Toutefois, il est à noter que l'action 7 *Formation* connaît une augmentation de 6,7 % (soit + 3,3 millions d'euros), qui résulte essentiellement de l'accroissement du nombre d'auditeurs de justice, ainsi que du recrutement massif de greffiers prévus en 2012.

1.– Le plafond d'emplois encore en progression en 2012

Les emplois inscrits au programme *Justice judiciaire* s'élèvent à 31 018 ETPT, contre 29 653 ETPT autorisés en 2011, soit une augmentation de 1 365 ETPT.

Le schéma d'emploi 2011 du programme prévoit la création d'emplois en ETP de :

- 85 magistrats ;
- 25 greffiers en chef ;
- 370 greffiers ;
- 30 secrétaires administratifs.

Sont supprimés 225 emplois de fonctionnaires de catégorie C.

Ces créations d'emplois permettront de soutenir les deux réformes de 2011 ayant eu le plus d'impact en termes d'effectifs : la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale (65 magistrats) et la réforme de l'hospitalisation sans consentement (80 magistrats et 60 greffiers).

La création nette est donc de 285 emplois pour le programme contre 127 l'année précédente.

**ÉTAT PRÉVISIONNEL DES SORTIES DU CORPS ET DES RECRUTEMENTS
ENTRE 2011 ET 2015**

Année	Sorties	Entrées	Total
2011	- 247	197	- 50
2012	- 260	345	85
2013	- 276	nd	nd
2014	- 294	nd	nd
2015	- 307	nd	nd

a) Vers un rééquilibrage du ratio entre magistrats et greffiers

Le Rapporteur spécial souhaite rappeler qu'entre 1998 et 2008, les effectifs des magistrats ont cru d'environ 30 %, soit un rythme sensiblement supérieur à l'accroissement de l'activité judiciaire, civile et pénale. Pendant la même période, le nombre des personnels non magistrats n'a augmenté que de 10 %.

En 2008-2009, le plafond d'emplois des magistrats a progressé de 59 ETPT en deux ans, tandis que celui des fonctionnaires et non-titulaires a diminué de 373 ETPT.

Le Rapporteur spécial désapprouve cette évolution discordante. Il considère donc que le nombre de magistrats est suffisant, au terme du rattrapage effectué depuis le début de la programmation de la LOPJ de 2002 mais que le rééquilibrage entre les effectifs de magistrats d'une part, et de greffiers et fonctionnaires, d'autre part, est nécessaire. Ce rattrapage a commencé en 2010 avec 155 créations d'emplois de greffiers et en 2011 avec 203 créations d'emplois de greffiers. Il se poursuit cette année et le ministère a indiqué au Rapporteur que l'objectif est un ratio d'un greffier par magistrat.

Entre 2007 et 2011, l'emploi a évolué de manière nettement différenciée dans les différentes catégories de fonctionnaires des services :

– le nombre d'emploi en catégorie A (greffiers en chef) est en légère diminution : - 2,44 % entre 2007 et 2011. Une réflexion est actuellement menée sur le renforcement des personnels de direction et d'encadrement tenant compte de la multiplicité des structures et des effectifs dans les juridictions les plus importantes ;

– les emplois en catégorie B (greffiers et depuis la création en 2008 d'un corps de secrétaires administratifs) sont en augmentation continue : + 6,93 % entre 2007 et 2011. Les créations d'emplois de greffiers ont pour but à moyen terme, la parité entre le nombre d'emplois de greffiers et celui de magistrats. Les créations d'emplois de secrétaires administratifs constituent un effectif actuel de 420 agents affecté sur des tâches administratives permettant ainsi aux greffiers de se recentrer sur leurs missions d'assistance des magistrats ;

– les emplois de catégorie C (adjoints administratifs) sont en diminution, de près de 11 % des effectifs depuis 2007.

Globalement, les services judiciaires ont donc subi entre 2007 et 2011, une baisse relative des effectifs de fonctionnaires de greffe à hauteur de 2,84 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS ET DE GREFFIERS

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Magistrats	7 891	7 950	8 113	8 195	8 185	8 080
Greffiers (greffiers affectés auprès de magistrats)	6 915	6 942	7 012	7 059	7 079	7 433
Ratio	0,88	0,87	0,86	0,86	0,86	0,92

Le Rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des effectifs de greffiers même si le taux d'un greffier par magistrat n'est pas encore atteint. Il s'inquiète cependant de la suppression d'emplois de catégorie C, dont les juridictions manquent, en particulier de C techniques.

b) La progression de la politique indemnitaire

Pour 2012, une enveloppe de 5,95 millions d'euros est prévue au titre des mesures catégorielles afin de procéder à la revalorisation des régimes indemnitaires des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

La prime modulable (introduite en 2003) attribuée aux magistrats et gérée par les chefs de cour progresse en coût annuel : si elle s'élevait au départ à environ 22,87 millions d'euros, elle est estimée à 37,20 millions d'euros pour 2011. Cette prime, versée mensuellement, est attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire. Elle est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut.

Pour les magistrats exerçant leurs fonctions dans les juridictions du premier degré ou pour les magistrats de cours d'appel, le décret n° 2011-913 du 29 juillet 2011 a simplifié leur régime indemnitaire en supprimant les primes autres que les primes forfaitaire et modulable.

La définition de la prime modulable de ces magistrats a dès lors été modifiée afin de préciser qu'il doit notamment être tenu compte dans l'appréciation de la contribution au bon fonctionnement du service public de la justice des attributions spécifiques éventuellement confiées et, le cas échéant, du surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats.

Le taux moyen de la prime versée aux magistrats exerçant en juridictions, aux membres de l'inspection générale des services judiciaires ainsi qu'aux magistrats affectés à l'École nationale des greffes était au 1^{er} janvier 2011 fixé à 9 %. Ce taux augmente progressivement jusqu'en 2013 conformément à l'arrêté du 29 juillet 2011 susvisé, comme suit : 10,5 % au 1^{er} août 2011, 11,5 % au 1^{er} août 2012 et 12 % au 1^{er} janvier 2013.

Le taux de la prime modulable des chefs de cour d'appel, des chefs du tribunal supérieur d'appel et du directeur de l'École nationale des greffes, également fixé à 9 % au 1^{er} janvier 2011, évolue de façon identique et selon le même calendrier. Une augmentation progressive et dans les mêmes proportions est prévue pour le taux maximal d'attribution individuelle de la prime modulable : 16,5 % au 1^{er} août 2011, 17,5 % au 1^{er} août 2012 et 18 % au 1^{er} janvier 2013.

Le taux moyen de la prime versée aux magistrats exerçant à la Cour de cassation est fixé à 14 % et le taux maximal à 20 %. Le taux de la prime modulable versée au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près ladite Cour est fixé à 14 %.

Le taux moyen de la prime versée aux magistrats exerçant leurs fonctions à l'École nationale de la magistrature est fixé à 9 % et le taux maximal à 15 %. Le taux de la prime modulable versée au directeur de l'ENM est fixé à 9 %.

2.– Le léger recul des crédits hors titre 2 est dû à l'extinction progressive des opérations immobilières liées à la carte judiciaire

Les crédits hors titre 2 connaissent une baisse de 31,5 % en autorisations d'engagement et de 1,2 % en crédits de paiement.

La forte diminution en autorisations d'engagement est largement optique, et s'explique en grande partie par la baisse des autorisations d'engagement de titre 5 (crédits d'investissement) est essentiellement liée à l'évolution des crédits destinés au financement de la construction de palais de justice, réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé puisque ces opérations immobilières s'élèvent en 2012 à 385,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (pour la construction de palais de justice à Caen, Perpignan et Lille), contre 1 203,7 millions d'euros en 2011, année où ont été votées les autorisations d'engagement nécessaires au lancement de la construction du nouveau palais de justice de Paris.

– les frais de justice connaissent une diminution en autorisations d'engagement de 23 %, laquelle résulte principalement des autorisations d'engagement supplémentaires dont le programme 166 a bénéficié en loi de finances initiale 2011. En effet, en loi de finances initiale pour 2011, 150,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement dites techniques sont venus abonder le programme 166 afin de couvrir la sous-consommation des autorisations d'engagement de frais de justice des années antérieures qui, lors de la migration vers Chorus le 1^{er} janvier 2011, ont basculé en réservations de crédit. En effet, une part de ces autorisations

d'engagement, estimée à 150,8 millions d'euros, n'est pas susceptible de faire l'objet d'une consommation en 2011 dans la mesure où les dépenses associées seront traitées en flux 4 qui mobilise obligatoirement et uniquement des autorisations d'engagement de l'année en cours.

Au total, les crédits hors titre 2 sont en recul de 1,2 % par rapport à 2011. Mais cette évolution globale recouvre des évolutions contrastées par titre, et s'explique surtout par l'extinction progressive des crédits exceptionnels et par nature non reconductibles qui avaient été mis en place les années précédentes pour financer la réforme de la carte judiciaire (opérations immobilières et accompagnement social) :

– les crédits de fonctionnement (titre 3) sont en augmentation de 1,5 %, à 762,7 millions d'euros, contre 751,6 millions d'euros en 2011 ;

– les crédits immobiliers (titre 5) s'établissent à 145 millions d'euros, dont 121 millions d'euros hors carte judiciaire, contre 158 millions d'euros en 2011, dont 40 millions d'euros au titre de la carte judiciaire : hors carte judiciaire, les crédits immobiliers restent donc stables, et sont même légèrement en hausse ;

– les crédits d'intervention sont en recul, s'établissant à 4,6 millions d'euros contre 13,1 millions d'euros en 2011, mais là encore l'essentiel de cette baisse apparente s'explique par l'extinction du volet social de la carte judiciaire : en 2011, une enveloppe de 8 millions d'euros était budgétée au titre de l'aide aux avocats dont le barreau était supprimé ; cette enveloppe n'est pas reconduite en 2012 ; hors cet effet de périmètre, les crédits d'intervention ne sont qu'en léger recul, baissant de 5,1 millions d'euros en 2011 à 4,6 millions d'euros en 2012.

3.– Un effort important pour la formation qui ne transparaît pas à la lecture des crédits de l'action *Formation*

S'agissant de l'action *Formation*, la dotation allouée est en légère augmentation de 0,4 %. Mais cette diminution est en réalité une conséquence du changement de périmètre de cette action afin de se conformer à la nouvelle architecture budgétaire du programme sous Chorus. Désormais, les dépenses de fonctionnement de l'École nationale des greffes sont imputées sur l'action *Soutien*.

À périmètre constant, le budget dédié à la formation des personnels des services judiciaires est en augmentation de 6,7 % par rapport à celui de 2011, soit 3,3 millions d'euros. Cette évolution s'explique, principalement par l'accroissement du nombre d'auditeurs de justice et du recrutement massif de greffiers prévus en 2012.

En effet, le plan de formation de l'École nationale de la magistrature (ENM) connaît, pour 2012, un accroissement du nombre d'auditeurs de justice à hauteur de 102 par rapport à 2011. Cet important recrutement génère mécaniquement une augmentation des dépenses de fonctionnement recouvrant notamment les frais liés aux périodes d'étude et de stages extérieurs des auditeurs de justice.

En ce qui concerne l'École nationale des greffes (ENG), en raison d'un volume important de recrutements en 2012, l'école devrait également accueillir un nombre plus important de stagiaires qu'en 2011, notamment dans le cadre de la formation initiale (+ 638). Concernant la formation continue, une augmentation de ce poste de dépense est à prévoir. Cette évolution s'explique en partie par la prise en charge de la classe préparatoire intégrée de janvier à mars 2012.

D.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, TALON D'ACHILLE DE LA JUSTICE JUDICIAIRE

ÉTAT DES EFFECTIFS DE MAGISTRATS

(au 1^{er} septembre 2011)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
A.– Magistrats en détachement	218	221	228	217	215	247	253
B.– Magistrats en congé de longue durée	20	25	16	21	15	19	12
C.– Magistrats en congé parental	7	11	13	15	15	12	13
D.– Magistrats en disponibilité	71	80	88	90	83	83	74
E.– Magistrats en activité	7 586	7 718	7 950	8 113	8 208	8 187	8 080
F.– Magistrats maintenus en activité en surnombre	47	50	45	51	61	71	92
G.– Effectifs réels des magistrats en activité (E+F)	7 633	7 768	7 995	8 164	8 269	8 258	8 172
<i>Plafond d'emplois (PAP – emplois exprimés en ETPT –)</i>	<i>7 507</i>	<i>7 600</i>	<i>7 714</i>	<i>7 918</i>	<i>7 896</i>	<i>8 282*</i>	<i>8 785</i>

Source : ministère de la Justice

1.– Les observations de la Cour des comptes : la nécessité d'un redéploiement des effectifs au regard des besoins

En application de l'article L.135-5 du code des juridictions financières, la Cour des Comptes a transmis au Garde des Sceaux un référé concernant la gestion des personnels judiciaires.

Dans ce référé, la Cour relève la nécessité de mieux adapter la répartition territoriale des effectifs à la réalité des besoins à travers une politique volontariste d'incitation et de fidélisation des agents.

En matière de charge de travail par agent, les indicateurs disponibles qui sont perfectibles mettent en évidence d'importants déséquilibres territoriaux, d'une juridiction à l'autre. Le nombre d'affaires, par magistrat ou par fonctionnaire, varie du simple au double, voire au triple selon les ressorts.

Le ministère dispose, grâce aux travaux de la cellule de contrôle de gestion, d'un diagnostic relativement précis des écarts et des déséquilibres existants. La Cour regrette que le ministère n'ait pas profité de la récente période d'accroissement des effectifs. Les redéploiements ne sont pas assez nombreux.

Le Rapporteur spécial pense que le départ à la génération des magistrats *baby-boomers* représente une opportunité pour mener une politique volontariste de redéploiement des postes.

Le Rapporteur spécial est cependant conscient que la gestion des ressources humaines des magistrats doit prendre en compte des impératifs d'ordre statutaire et les règles de nomination propres aux magistrats, associant le Conseil supérieur de la magistrature. Ainsi, aux termes de l'article 4 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958, « *les magistrats du siège sont inamovibles. En conséquence, le magistrat du siège ne peut, sans son consentement recevoir une affectation nouvelle, même en avancement.* »

2.– La rénovation de la localisation des emplois engagée en 2009

L'administration a engagé un certain nombre d'actions au cours des dernières années pour réduire la durée des vacances de postes.

La procédure de détermination des emplois de magistrats a fait l'objet d'une refonte depuis la mise en œuvre de la LOLF. L'allocation des moyens humains repose sur deux procédures, l'une budgétaire de gestion des plafonds d'autorisations d'emplois, l'autre, administrative, de localisation des emplois. Jusqu'en 2008, l'outil utilisé dit « structure de référence » était hypertrophié et ne répondait pas aux exigences de la LOLF.

La note du 5 août 2008, par l'abandon de la structure de référence, a constitué la première étape d'un processus d'ajustement du cadre à la « réalité » du corps des magistrats. Elle visait à assurer une meilleure gestion prévisionnelle des emplois de la magistrature dans un contexte de stabilisation des effectifs et à favoriser une implication croissante des cours d'appel dans la gestion de leurs effectifs.

Les circulaires de localisation des emplois du 9 février 2009, du 8 avril 2010 et du 24 février 2011 ont concrétisé et poursuivi ce mouvement. Ainsi, le différentiel entre les postes localisés, qui peuvent potentiellement être pourvus, et le nombre prévisionnel de magistrats en fonction dans les cours d'appel et tribunaux a été réduit.

Établie en postes, la localisation exprime la répartition idéale, au vu de l'activité, des effectifs estimés par la Chancellerie pour un bon fonctionnement des juridictions pour une année considérée, dans la limite du plafond d'autorisations d'emplois. Le périmètre de la localisation est déterminé annuellement au vu de l'analyse de la performance conjuguée aux données prévisionnelles relatives aux arrivées en juridiction et départs définitifs. Elle est élaborée à l'issue des dialogues de gestion à l'occasion desquels, les chefs de cour sont invités à déterminer leur besoin en effectif et proposer une répartition des postes la plus à même de favoriser la performance des juridictions de leur ressort.

Afin de pourvoir les postes ainsi retenus, les candidatures sont examinées lors des mouvements de magistrats et les projets de nomination réalisés conformément aux règles statutaires régissant le corps. Le calendrier de ces mouvements est le suivant :

- *Le mouvement annuel*

Il s'agit de la « transparence annuelle », diffusée en février en vue d'installations début septembre. Ce mouvement tient compte de la prise de fonctions, début septembre, des auditeurs de justice. Ces derniers sont nommés sur des postes vacants ou sur des postes libérés par des magistrats faisant l'objet d'une proposition de nomination dans le cadre du mouvement annuel.

- *Le mouvement d'« ajustement »*

Il est généralement diffusé courant juin pour des installations en septembre. Il permet « d'ajuster » le mouvement annuel (désistements, avis non conformes ou défavorables, rééquilibrage des postes laissés vacants entre les cours d'appel) et de prévoir une affectation pour les magistrats issus de l'intégration directe (session de la commission d'avancement du mois de mai).

- *Le mouvement de fin d'année*

Ce mouvement est diffusé à l'automne (octobre-novembre), en vue d'installations en début d'année civile. Il répond à deux objectifs : la promotion au premier grade de magistrats nouvellement inscrits au tableau d'avancement et le comblement des « vacances » de postes résiduelles.

Ces trois principaux mouvements de magistrats, qui représentent plus de 85 % des nominations annuelles, sont complétés, en tant que de besoin, par des « transparences » complémentaires.

L'exercice de localisation des emplois a été rénové en lien avec la réforme de la carte judiciaire a donc été rénové afin de tendre vers une meilleure adéquation entre le nombre de postes localisés et les moyens disponibles.

Il a conduit à un certain nombre de redéploiements réalisés en 2010 (223 redéploiements dont 109 intra Cour et 33 inter Cour) et en 2011 (49 redéploiements dont 32 intra cour et 17 inter cour) afin de mieux répartir les emplois et corriger ainsi les déséquilibres constatés.

Cette mise en cohérence des effectifs et du besoin sera poursuivie dans le cadre de la localisation des emplois pour 2012.

Toutefois, Mme Malbec, directrice des Services judiciaires, lors de son audition par le Rapporteur spécial a souligné que l'une des difficultés à assurer un équilibre territorial d'une juridiction à l'autre tient à des entrées et sorties du corps (détachements, demandes de disponibilités, retraites, congés longue durée, congés parentaux) qui s'étalent tout au long de l'année.

3.– Développer les moyens pour pourvoir les postes les moins attractifs

La durée des vacances de certains postes est parfois liée à un défaut d'attractivité. La Chancellerie s'efforce de pallier ce déficit par la mise en œuvre de divers moyens.

Premièrement, la prime modulable allouée aux magistrats a été augmentée de manière significative, le taux moyen fixé aujourd'hui à 9 % devant atteindre progressivement 12 % en janvier 2013. Cette revalorisation doit permettre aux chefs de cour de mieux prendre en compte certains postes difficiles.

Deuxièmement, depuis plusieurs années, la Direction des services judiciaires s'est attachée à développer les postes d'encadrement. Ainsi en 2009, quarante-deux emplois de vice-président et de vice-procureur ont été transformés en emplois de premier vice-président et de procureur de la République adjoint. Ces postes attractifs ont pu permettre de compenser des déficits d'attractivité dans certaines juridictions de taille moyenne.

Troisièmement, la Direction des services judiciaires s'attache déjà à permettre une réalisation au premier grade plus rapide pour les candidats sur les postes moins attractifs, en proposant notamment des avancements sur place pour des postes ne recueillant aucun candidat et lorsqu'il existe un déficit d'encadrement intermédiaire.

À cet égard, une politique de sensibilisation aux règles de l'avancement est davantage développée auprès des magistrats, notamment par le biais d'entretiens de carrière et de mobilité, de nouvelles formations sur la gestion des ressources humaines dispensées par l'École Nationale de la Magistrature et de conférences de gestion des ressources humaines au sein des cours d'appel.

Par ailleurs des appels à candidatures sont régulièrement diffusés pour des postes peu sollicités.

La Cour des comptes suggère d'autres moyens pour attirer les magistrats sur les postes moins « attractifs » à raison de leur nature ou de leur localisation : le ministère pourrait utiliser le levier indemnitaire ou l'attribution de bonifications d'ancienneté, sur le modèle de ce qui existe aujourd'hui pour la Corse et l'outre-mer.

4.– Améliorer les outils de gestion des personnels

S'agissant de la répartition des charges de travail par cour d'appel et juridictions, la DSJ dispose depuis plusieurs années de l'outil OUTILGREF destiné à évaluer la charge de travail et les besoins des juridictions concernant les fonctionnaires des greffes. Un groupe de travail a été mis en place pour adapter cet outil à la juridiction parisienne, il a rendu son rapport, partagé avec les chefs de juridiction.

Par ailleurs, la demande des juridictions et de l'administration centrale est forte pour disposer d'un outil d'évaluation de la charge de travail des magistrats.

Un groupe de travail a été constitué fin mars 2011, sous la direction de deux chefs de cour et avec la participation de la sous-direction de la performance et des méthodes, afin d'étudier les travaux existants et de proposer une méthodologie d'évaluation de la charge de travail spécifique aux magistrats. Il doit livrer en novembre un rapport d'étape de ces travaux faisant un état des consultations effectuées et des pistes suivies. Son rapport définitif est attendu courant 2012.

Cet outil permettra à terme de mieux anticiper et analyser les besoins des juridictions, et de permettre des études prospectives (études d'impact, projections des évolutions futures, calculs de la performance ...).

E.- LES FRAIS DE JUSTICE : UNE DOTATION EN AUGMENTATION MALGRÉ DES MESURES D'ÉCONOMIE

De 2003 à 2005, la dépense de frais de justice a connu une progression de 42,7 %. Les efforts conjugués de l'administration centrale et des juridictions ont permis, en 2006 et 2007, de maîtriser la progression de la dépense en matière de frais de justice. Cependant les dotations en fin d'année sont depuis 2008 insuffisantes dans plusieurs juridictions et réparties à la hausse de manière générale.

Le projet de loi de finances 2011 avait prévu une dotation plus réaliste afin de faire face à l'augmentation des dépenses. Les crédits demandés en loi de finances étaient ainsi passés de 395 à 460 millions d'euros.

La dotation globale prévue pour 2012 est de 470 millions d'euros.

Le tableau suivant présente l'évolution des frais de justice et des crédits de 2005 à 2012.

FRAIS DE JUSTICE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

Année	2 005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	PLF 2012
Total frais de justice	487,37	379,42	388,62	401,730	432,54	395	460	470

Source : ministère de la Justice.

Si les frais de justice ont eu tendance à diminuer entre 2005 et 2006, ils ont à nouveau progressé depuis 2007.

L'augmentation de la dépense affecte principalement des postes liés à l'action pénale et à la sous-action commerciale. Elle est due pour partie à l'accroissement de l'activité pénale, s'explique également par les réformes suivantes : les revalorisations successives des prestations en matière de frais de justice (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes), le développement du recours à l'expertise psychiatrique, que ce soit en début ou en fin de placement, dans le cadre de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, la revalorisation des honoraires des experts psychiatres et l'application d'un tarif majoré pour les expertises des victimes d'infractions sexuelles par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008.

La dépense pour les analyses génétiques a progressé de 19,1 % entre 2008 et 2009 et de 11,3 % entre 2009 et 2010. Elle concerne les frais d'analyses effectuées à partir de prélèvements sur individus, les frais d'analyses réalisées à partir de traces biologiques ainsi que les frais de validation de rapprochement entre des profils génétiques. L'augmentation significative de la dépense correspond principalement au développement du recours aux analyses génétiques « traces », particulièrement coûteuses en matière criminelle. La dépense de traduction et d'interprétariat avait progressé de 61,8 % entre 2008 et 2009. Elle a augmenté de 18,2 % en 2010 atteignant un montant de 28,95 millions d'euros. La très forte progression de ce poste de dépense s'explique par les revalorisations tarifaires introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et son arrêté d'application du 2 septembre 2008. En effet, ces textes ont non seulement revalorisé le tarif de l'heure d'interprétariat, mais aussi introduit des majorations pour la première heure d'interprétariat (+ 40 %) et pour les missions de nuit, de week-end et les jours fériés.

Selon le Gouvernement, les services judiciaires vont poursuivre leurs efforts visant à maîtriser l'évolution des dépenses des frais de justice. Pour le ministère, la maîtrise des frais de justice est un objectif majeur à l'heure où la police technique et scientifique et l'expertise jouent un rôle considérable dans l'élucidation des affaires.

Depuis le 1^{er} janvier 2011, un bureau des frais de justice et de l'optimisation de la dépense a été créé au sein de la direction des services judiciaires avec pour objectif d'améliorer le pilotage de ces dépenses. Il a en particulier pour mission de renforcer l'animation du réseau des référents « frais de justice », de densifier le pilotage des projets visant à maîtriser ces dépenses et de diffuser les bonnes pratiques.

Cet objectif est particulièrement prégnant sur les trois actions *Traitement et jugement des contentieux civils*, *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* et *Soutien*.

Pour l'action *Traitement et jugement des contentieux civils* 63,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement seront consacrés aux frais de justice soit environ 13,4 % de la dotation globale (470 millions d'euros) dédiée à cette dépense. Ces crédits ont été évalués sur la base des évolutions constatées depuis 2008 au titre de la dotation initiale et de la consommation de cette action. Cette évaluation tient également compte d'un certain nombre de facteurs d'évolution de la dépense. Ainsi, le budget 2012 devra notamment supporter le plein effet de la revalorisation tarifaire des enquêtes sociales prévue par le décret n° 2011-54 du 13 janvier 2011.

Les frais de justice relevant de l'action *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* s'élèvent à 325,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 69,3 % de l'enveloppe globale. La dotation allouée permettra, notamment, le financement des dépenses induites par les réformes suivantes :

– la loi d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure du 14 mars 2011, dite LOPPSI 2, renforce la lutte contre les délits en matière de conduite en étendant les cas d’immobilisation du véhicule lorsque la peine de confiscation du véhicule est encourue. Ces nouvelles mesures auront un impact sur les frais de justice en matière de frais d’enlèvement et de gardiennage des véhicules, évalués à 17,2 millions d’euros ;

– la mise en œuvre du décret du 17 janvier 2000, correspondant à la part employeur des cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice. Elles sont estimées à 30 millions d’euros. Ce dispositif concerne très majoritairement des collaborateurs occasionnels réalisant des prestations relevant de l’activité pénale ;

– la poursuite de la réforme de la médecine légale, qui a pris effet le 15 janvier 2011. Compte tenu des difficultés de mise en œuvre de cette réforme, la dépense devrait augmenter en 2012. Le programme 166 devra par ailleurs financer en 2012 des équipes mobiles destinées à assurer des examens médicaux des gardés à vue dans les locaux des commissariats et des unités de gendarmerie.

L’enveloppe prévue comprend par ailleurs la revalorisation des huissiers de justice audienciers, évaluée à hauteur de 1,96 million d’euros. Enfin, la dotation tient compte de diverses économies escomptées en matière de téléphonie, à hauteur de 6 millions d’euros (révision des tarifs applicables aux opérateurs de communications électroniques).

S’agissant de l’action *Cassation*, la dotation allouée en 2012 est destinée à financer uniquement les frais de justice, et plus particulièrement les frais postaux liés aux procédures des honoraires d’experts, de médecins ou d’interprètes. L’enveloppe ainsi prévue pour les frais de justice est en diminution de 4,5 % par rapport à 2011. Quant aux dépenses de fonctionnement courant de la Cour de cassation, elles seront désormais exécutées sur l’action *Soutien*, conformément à la nouvelle architecture budgétaire du programme sous Chorus. Ces dépenses, évaluées à 7,3 millions d’euros, seront en grande partie consacrées aux charges locatives.

S’agissant de l’action *Soutien*, la dotation prévue pour 2012 connaît une forte baisse de 34,3 % en autorisations d’engagement et une baisse de 2,3 % en crédits de paiement. Cet écart s’explique principalement par l’évolution des autorisations d’engagement, constatée supra, en matière de crédits d’investissement. En matière de frais de justice, les crédits sont évalués à 79,5 millions d’euros. Il est constaté une stagnation de leur évolution en crédits de paiement, ce qui est le résultat des mesures de rationalisation mises en œuvre par les juridictions ces dernières années (développement de la dématérialisation des procédures, diffusion des bonnes pratiques telles que la limitation des envois en recommandé aux cas prévus par les codes, mutualisation des achats en matière postale).

ÉVOLUTION DES PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSE DE FRAIS DE JUSTICE PÉNALE 2006-2010

Nature de dépenses	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2004/2010	Évolution 2009/2010
Actes médicaux	61 437 081	65 009 964	72 316 996	75 142 389	85 853 670	+ 11,49%	+ 14,3%
Analyses génétiques	20 496 279	16 786 642	17 532 396	20 885 824	23 251 744	- 2,62%	+ 11,3%
Réquisitions opérateurs (hors location matériel)	38 280 064	34 606 456	33 257 430	32 969 588	35 648 139	- 45,95%	+ 8,1%
Traduction interprétariat	13 207 273	14 214 382	15 124 014	24 490 277	28 950 852	+ 107,9%	+ 18,2%
Enquêtes sociales rapides, enquêtes de personnalité, contrôle judiciaire	19 818 320	20 992 261	22 572 027	22 673 132	23 566 003	+ 119,4%	+ 3,9%
Scellés	18 311 214	17 117 247	15 209 950	15 224 404	16 656 009	- 16 %	+ 9,4%
Huissiers de justice	14 345 983	14 517 961	15 065 323	15 276 766	16 335 220	+13,87%	+ 6,9%

F.- LA FORTE RATIONALISATION DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement courant s'établiront en 2012 à 283,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 292,7 millions d'euros en crédits de paiement, en diminution de 2,5 % en autorisations d'engagement et en légère augmentation de 0,3 % en crédits de paiement par rapport à 2011.

La ressource pour 2012 comprend 4,2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5 millions d'euros en crédits de paiement au titre de la réforme de la carte judiciaire, correspondant aux coûts des locations provisoires et pérennes nécessaires au relogement des services.

Ce niveau de ressources s'inscrit dans un plan de rationalisation des moyens des services judiciaires et d'optimisation de l'emploi des crédits. Cependant, la couverture des dépenses obligatoires sera assurée dès lors que sera poursuivi l'ajustement de leur périmètre. À cet égard, les cours d'appel ont été invitées à adhérer aux dispositifs d'achats mutualisés existants ou qui seront mis en place, pour obtenir les économies attendues.

En effet, la stabilité des moyens alloués aux services judiciaires est la conséquence des démarches entreprises par les responsables de budgets opérationnels de programme pour amplifier la rationalisation de certaines composantes des dépenses de fonctionnement telles que les fournitures, imprimés, documentation, télécommunications, frais de réception, affranchissement, achat de matériel technique location de matériel et de mobilier. Le renforcement de la politique d'optimisation des achats menée par le secrétariat général et par la direction devra permettre de respecter, hors mesures nouvelles et hors inflation, l'objectif interministériel de contraction des dépenses de fonctionnement de 10 % de ces dépenses dans le cadre de l'exécution du budget pluriannuel 2011-2013.

Cependant, ces démarches se heurtent à certaines limites : ainsi les dépenses de structures (en particulier les postes « fluides » ou « loyers »), qui représentent la moitié des dépenses, ne sont pas susceptibles de dégager des marges de manœuvre supplémentaires. Elles sont en outre sensibles aux augmentations du coût des matières premières ou aux évolutions des indices des prix.

Enfin, les moyens supplémentaires octroyés n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des besoins exprimés, en particulier s'agissant des dépenses d'entretien mobilier et immobilier (dépenses considérées comme non obligatoires dans la typologie de la Direction du budget), ce qui oblige les responsables de BOP à reporter les opérations d'entretien.

Depuis 2010, la couverture des dépenses obligatoires n'est pas assurée intégralement et tend à se dégrader. En effet, en 2010, celle-ci s'élevait à 90 % des crédits disponibles, après affectation des crédits de report issus de la gestion 2009 et dégel intégral de la réserve de précaution. En 2011, ce taux s'établissait à 86 % en début de gestion. L'entretien immobilier, en particulier, pâtit gravement de cette situation, tout comme le renouvellement du matériel technique et informatique (vieillesse du parc, alourdissement des charges d'entretien).

G.- LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Le budget général prévoit en 2012 une ressource en autorisations d'engagement de 395,2 millions d'euros et de 145 millions d'euros en crédits de paiement hors opérations en partenariat public privé pour la poursuite de la mise à niveau du patrimoine judiciaire et des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire et la mise en œuvre de la réforme des jurés populaires. Si l'on comptabilise les opérations en partenariat public privé, les dépenses d'investissement s'élèvent à 780,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 145 millions d'euros en crédits de paiement.

L'exercice 2012 sera caractérisé d'une part par la poursuite des livraisons des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire et d'autre part par la poursuite et les livraisons des opérations de mise à niveau du patrimoine judiciaire. En effet, l'entretien et la maintenance des bâtiments judiciaires restent des priorités afin de maintenir en état le patrimoine immobilier et d'assurer de bonnes conditions de travail aux agents et un accueil satisfaisant aux usagers.

S'agissant du financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire, il est de 174,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 23,9 millions d'euros en crédits de paiement. 30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,9 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus au titre des opérations liées à l'adaptation des juridictions dans le cadre de la mise en place des jurés populaires.

Les opérations les plus « marquantes » pour 2012 s'élèvent à 385,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour la construction de 3 palais de justice réalisée dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé (PPP) et confiée à l'agence pour l'immobilier de la Justice. Il s'agit de :

- la construction d'un nouveau TGI à Caen (105,2 millions d'euros) ;

– la construction neuve ou réhabilitation à Perpignan (111,9 millions d'euros) ;

– la réhabilitation ou la construction d'un nouveau TGI de Lille (188,4 millions d'euros) ;

Le Rapporteur spécial se félicite de l'absence de mouvement de régulation sur le budget d'équipement du ministère de la Justice et des libertés en 2010 et en 2011, à ce jour.

1.– Les crédits d'investissement hors carte judiciaire

Ont été poursuivies ou lancées en 2011 les actions visant à une remise à niveau du parc immobilier judiciaire : amélioration de la fonctionnalité des locaux, résorption du déficit de surfaces, mise en sûreté, mise aux normes des installations techniques et des systèmes de sécurité incendie, amélioration de l'accessibilité aux personnes handicapées.

L'année 2011 se caractérise également par la mise en œuvre d'un plan en dispositif vidéo : protection et d'anti-intrusion destinées à une meilleure sécurisation des sites et des activités judiciaires. Une enveloppe spécifique de 11,5 millions d'euros est prévue à cet effet sur les exercices 2011 et 2012.

Dans le domaine des opérations de restructuration et de rénovation les plus importantes, ont été livrées en 2011 :

– le tribunal de commerce de Chambéry, le service administratif régional et les services informatiques dans les locaux de l'ancienne trésorerie générale pour un coût global de 3,9 millions d'euros dont 1,6 million d'euros pour l'acquisition. La livraison est intervenue en mai 2011 ;

– le relogement des tribunaux d'instance, de commerce et le conseil de prud'hommes de Montpellier, intervenu en janvier 2011, dans la cité judiciaire « espace Méditerranée ». Le coût de cette opération s'est élevé à 10,23 millions d'euros dont 4,7 millions d'euros pour l'acquisition ;

– le relogement du tribunal d'instance et du conseil de prud'hommes de Digne dans les locaux de l'ancienne trésorerie générale (2 millions d'euros) intervenu fin février 2011

– le regroupement de l'ensemble des juridictions de Tarascon dans l'ancienne caserne Kilmaine, pour un coût total de 10,5 millions d'euros HT, prévu fin 2011.

Ont été poursuivis les travaux de rénovation du palais de justice de Lyon qui abrite la cour d'appel pour un budget de 45,85 millions d'euros (dont 4,8 millions d'euros correspondant aux financements apportés par le Conseil général) et s'achèveront en 2012.

L'année 2012 verra la poursuite des importantes opérations nécessitées par des déficits de surfaces importantes et le mauvais état des bâtiments et confiées à l'APIJ, parmi lesquelles :

- la restructuration des juridictions de Poitiers ;
- la restructuration de la cité judiciaire à Strasbourg ;
- la construction du nouveau TGI de Pointe-à-Pitre ;
- la construction du nouveau PJ de Mont-de-Marsan ;
- la construction du nouveau TGI à Aix-en-Provence – Carnot ;
- la restructuration-extension du TGI-TI de Bobigny ;
- la restructuration-réhabilitation du TGI de Chartres ;
- la construction neuve pour les TI, CPH de Montmorency ;
- la mise aux normes de sécurité et rénovation du palais Monthyon à Marseille ;
- la construction du NPJ de Foix ;
- l'extension-réhabilitation du PJ de Châlon-sur-Saône ;
- l'extension-réhabilitation du PJ de Meaux ;
- la construction neuve pour les CPH et TI de Longjumeau.

2.– Le financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire

178,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,9 millions d'euros en crédits de paiement ont été inscrits pour financer les mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, notamment son volet immobilier. Ces crédits sont en augmentation, s'agissant des autorisations d'engagement, compte tenu de la mise en œuvre opérationnelle des opérations confiées à l'agence publique pour l'immobilier de la justice.

L'année 2011 se traduit donc par la poursuite de 22 opérations provisoires et de 127 opérations pérennes dont les livraisons s'échelonnent jusqu'à 2016 pour celles les plus importantes, dont la construction de nouveaux TGI, ou de nouvelles cités judiciaires.

Parmi ces opérations suivies par l'APIJ, peuvent être citées des constructions neuves de palais de justice (TGI/TC de Bourg-en-Bresse, TGI/TI/TC de Limoges, TGI/TC de Saint-Malo, TGI de Béziers), des restructurations lourdes et/ou extension (TGI de Lons-le-Saunier, TGI/TI de Périgueux, TI de Quimper, TGI-TI de Saint-Brieuc), des acquisitions-restructurations (TGI de Lisieux, TI d'Hagueneau).

3.– Le programme de construction du Tribunal de grande instance de Paris

Après un accord intervenu avec la ville de Paris, il a été décidé de construire le nouveau tribunal sur le site des « Batignolles » dans le 17^{ème} arrondissement de Paris (ZAC Clichy-Batignolles), cette construction s'intégrant dans le cadre de l'aménagement du « Grand Paris ».

Le programme de construction intègre le regroupement sur un seul site des services de l'actuel TGI, actuellement répartis dans neuf lieux parisiens différents, ainsi que de tout ou partie des vingt tribunaux d'instance dont la plupart sont hébergés de manière malcommode dans les mairies d'arrondissement et du tribunal de police.

Les tribunaux seront intégrés dans l'emprise du nouveau TGI, de même que le tribunal de police (actuellement sis dans des immeubles en location) ainsi que le service des nationalités (également en location).

a) La révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la Ville de Paris en juillet 2011

En décembre 2009, l'État a acquis directement les terrains nécessaires auprès de la SNCF et de RFF pour un montant total de 81,1 millions d'euros. La vente a été prise en charge pour plus des deux-tiers par la mission *Justice* et pour le reste par la mission *Sécurité*. Les dépenses liées à l'acquisition du terrain d'implantation du futur palais de justice sur le site des Batignolles ont été payées directement par le ministère de la Justice sur ses crédits budgétaires.

L'implantation du futur palais de justice de Paris nécessite la modification de la ZAC de Clichy-Batignolles ainsi qu'une révision simplifiée du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la Ville de Paris. Dans ce cadre, une concertation active avec les habitants du quartier a été engagée par l'aménageur de la ZAC, dans laquelle l'EPPJP est fortement impliqué.

La procédure de révision simplifiée s'est concrétisée début juillet 2011 par une délibération du conseil de Paris approuvant les dispositions permettant la réalisation du futur palais de justice. Le point le plus significatif de cette révision est le déplafonnement de la hauteur maximale de construction à 160 mètres de l'emprise affectée au projet.

b) Le choix d'un partenariat public privé

Le décret n° 2004-161 du 18 février 2004 portant création de l'Établissement public du palais de justice de Paris a été modifié par le décret n° 2010-43 du 12 janvier 2010 pour permettre à l'établissement de conclure un contrat de PPP.

Après avoir recueilli, début 2010, l'avis favorable de la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat sur le projet de construction du futur palais de justice en partenariat public privé, puis celui du conseil d'administration de l'EPPJP et des autorités de tutelle, l'établissement public a engagé en juin 2010 la procédure de consultation en vue de l'attribution du contrat de partenariat.

La procédure de dialogue compétitif engagée mi-2010, se poursuit en 2011. Pour mémoire, deux groupements avaient été sélectionnés avec trois architectes ou groupements d'architectes chacun.

Les architectes associés au groupement Vinci étaient l'agence Marc Mimram/Loci Anima (Françoise Raynaud), l'agence OMA (Rem Koolhaas)/AUC (Djamel Klouche), et l'atelier Christian de Portzamparc/Agence Anne Demians. Ceux associés au groupement Bouygues Bâtiment Île-de-France étaient Architecture Studio, Atelier Renzo Piano, et Valode & Pistre.

Lors de la première phase de dialogue, le conseil d'administration de l'établissement public réuni le 1^{er} mars 2011 a retenu à l'unanimité le projet de Renzo Piano pour le groupement Bouygues Bâtiment Île-de-France et le projet de Marc Mimram/Loci Anima (Françoise Raynaud) pour le groupement Vinci.

Le dialogue compétitif s'est poursuivi tout au long de l'année 2011. La signature du contrat devrait intervenir d'ici mars 2012. Le nouveau palais de justice de Paris pourrait être livré fin 2015.

IV.- L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

A.- LES RÉPONSES AUX DÉFIS DE LA POLITIQUE PÉNITENCIENNAIRE

Alors que le programme de construction « 13 200 » s'achève, les préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont conduit le ministère à prévoir l'engagement d'un nouveau programme de construction. Le garde des Sceaux a lancé le 28 juillet 2010 un nouveau programme immobilier (NPI) de 14 000 places de détention qui va être lancé en 2011, prévoyant 5 000 places nouvelles et 9 000 places remplaçant des places existantes dans des établissements vétustes qui seront fermés progressivement. Enfin, le Président de la République a annoncé le 13 septembre 2011 l'objectif de 80 000 places de prison à l'horizon 2017.

L'administration pénitentiaire a été confrontée à trois défis qu'elle est en train de relever : la forte augmentation de la population carcérale qui a doublé depuis 1980, parc pénitentiaire sous dimensionné et dégradé, et le renforcement des normes européennes sur l'humanisation des prisons.

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle marquant dans l'élaboration et la diffusion de 108 règles pénitentiaires européennes (RPE) en 2006, non opposables aux États mais devenues un guide permettant d'orienter les politiques pénitentiaires nationales. La pression du Conseil de l'Europe a incontestablement contribué à accélérer les programmes immobiliers de la justice, pour lesquels le secteur privé a été de plus en plus sollicité.

L'Administration pénitentiaire s'est ainsi engagée dans une démarche de labellisation des établissements pénitentiaires au regard des normes européennes. Il s'agit de généraliser à l'ensemble des établissements d'une démarche qualité, validée par une labellisation AFNOR des quartiers arrivants, et qui porte sur 8 des 108 règles européennes. Mais cette démarche est une entreprise difficile, comme le révèle la démission collective en décembre 2010 des douze membres de la « commission RPE » composée de magistrats, d'universitaires et d'associatifs, que l'administration pénitentiaire avait créée, et qui n'a pas été remplacée en 2011.

À ce titre, 83 établissements ont, au 1^{er} août 2011, obtenu un label qualité délivré par AFNOR Certification ou Bureau Véritas, qui sanctionne leur respect d'une vingtaine de règles pénitentiaires européennes, relatives à la prise en charge et à l'accompagnement de la personne détenue durant la phase d'accueil. Cette démarche de labellisation, mise en place afin de valoriser la qualité des pratiques professionnelles, permet une reconnaissance publique de l'action engagée par la DAP.

Certaines règles européennes semblent encore inatteignables en ce qui concerne le parc pénitentiaire le plus vétuste, et dans un contexte de forte augmentation de la population carcérale, en particulier dans les maisons d'arrêt. Il en est ainsi de la règle 18 qui prévoit que chaque détenu doit en principe être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle ou la règle 12.1 qui prévoit que les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison (on estime à 25 % la proportion de détenus souffrant de troubles psychotiques graves).

Le projet de budget du programme pour l'année 2012 s'élève à 4,727 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 3,030 milliards d'euros en crédits de paiement.

**LES CINQ ORIENTATIONS MAJEURES DE LA LOI PÉNITENTIAIRE
N° 2009-1436 DU 24 NOVEMBRE 2009**

1) Clarifier et actualiser les missions du service public pénitentiaire et les conditions de son exercice, en distinguant celles relevant de la compétence propre de l'administration pénitentiaire de celles nécessitant le concours d'autres partenaires publics ou privés.

La mission générale du service public pénitentiaire est l'exécution des décisions privatives de liberté et de certaines décisions restrictives de liberté. En affirmant que le service public pénitentiaire comprend les missions de surveillance et de réinsertion des personnes sous main de justice, la loi dépasse l'antagonisme entre ces notions et l'opposition entre milieu fermé et milieu ouvert, en articulant les fonctions du surveillant et celles du personnel d'insertion et de probation. Il rend compte de la participation du service public pénitentiaire au maintien de la sécurité publique, à la lutte contre la récidive, à la protection des intérêts des victimes et de la société.

2) Améliorer la reconnaissance des personnels par ses dispositions sur les conditions d'exercice de leurs missions et en créant une réserve civile pénitentiaire. La loi enrichit et valorise leurs fonctions, renforce leur autorité, et élargit leur protection dès lors qu'ils exercent des missions de sécurité publique dans des conditions difficiles, au contact d'une population de plus en plus dépourvue de repères.

L'évolution des missions de l'institution pénitentiaire et son ouverture sur l'extérieur confrontent les personnels à des exigences perçues comme contradictoires, de sécurité et de réinsertion. La nécessité de repères professionnels lisibles et communs à tous et d'une meilleure assistance des personnels, liée à leur mission, justifie les dispositions qui leur sont consacrées, qui prévoient notamment la création d'un code de déontologie et une prestation de serment. Ces dispositions législatives ont abouti à l'adoption du décret n° 2010-1711 du 30 décembre 2010 portant code de déontologie du service public pénitentiaire et du décret n° 2011-740 du 27 juin 2011 fixant les modalités de mise en œuvre de la réserve civile pénitentiaire

3) Régir la condition juridique de la personne détenue dans l'exercice de ses droits, en consacrant ce principe que la personne détenue conserve le bénéfice de ceux-ci : exercice des droits civiques, accès au droit avec la possibilité de se domicilier à l'établissement, droit à l'insertion et au travail et création d'un acte d'engagement, droit à la formation professionnelle et expérimentation de son transfert aux régions, respect de la vie privée et familiale et notamment généralisation de l'accès au téléphone, droit à la santé, accès aux moyens d'information, à la culture et au sport.

Le détenu ne perd pas sa qualité de citoyen et la loi, en application de l'article 34 de la Constitution, limite les restrictions à l'exercice des droits aux seules contraintes inhérentes à la détention, au bon ordre et à la sécurité de l'établissement pénitentiaire, à la protection de l'intérêt des victimes ou à la prévention de la récidive.

Les deux décrets du 23 décembre 2010 (décret n° 2010-1634 et n° 2010-1635) ont rendu applicables les principales dispositions de la loi pénitentiaire relatives aux droits des personnes détenues.

4) Améliorer la prévention de la récidive et l'insertion des personnes prévenues ou condamnées, en limitant le recours à l'incarcération pour lui substituer des mesures en milieu ouvert conciliant l'exigence de répression et celles d'humanité et d'efficacité.

La loi favorise le recours aux aménagements des peines privatives de liberté ou aux peines alternatives à l'emprisonnement, et les alternatives à la détention provisoire :

– en affirmant que l'emprisonnement ferme ne doit être prononcé qu'en dernier recours, lorsque toute autre sanction serait inadéquate, et qu'il doit si possible être aménagé,

– en étendant les possibilités d'aménagement *ab initio* par l'élargissement des critères de recours à ces mesures par la référence à la notion de projet sérieux d'insertion ou de réinsertion, et en portant de 1 à 2 ans la durée des peines pouvant faire l'objet de ces mesures, sauf pour les délinquants sexuels et les récidivistes,

– en favorisant par plusieurs dispositions le recours à la peine de travail d'intérêt général,

– en instituant l'assignation à résidence avec surveillance électronique, nouvelle alternative à la détention provisoire, qui permet une surveillance plus efficace que le contrôle judiciaire, et sera, comme la détention provisoire, imputée sur une peine privative de liberté,

– en modifiant les règles des aménagements de peines afin d'une part d'en renforcer les possibilités, et d'autre part de simplifier les modalités procédurales de leur prononcé, en permettant le prononcé des mesures sans débat contradictoire,

– en instaurant, s'agissant des personnes détenues, une modalité d'exécution de fin de peine sous surveillance électronique.

5) Renforcer la sécurité juridique en élevant au niveau législatif les principes fondamentaux relatifs aux régimes de détention :

– en modifiant les conditions dans lesquelles certains condamnés peuvent être maintenus en maison d'arrêt,

– en améliorant les critères de répartition des condamnés dans les établissements pour peines et de leur prise en charge par renvoi aux notions de parcours d'exécution de peine et de régimes de détention différents, fondées notamment sur le comportement et la dangerosité des détenus.

B.– LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire a apporté les modifications suivantes à deux indicateurs dans le projet annuel de performance 2012 :

– indicateur 1.3 relatif au taux de formation à la prévention suicide : le premier sous-indicateur du *Pourcentage de personnes formées « Terra » (formation initiale et formation complémentaire) par corps, grade et établissement* devient *Pourcentage de personnels formés Terra* et le second sous-indicateur *Pourcentage de personnels de surveillance formés Terra par corps, grade et secteur d'intervention sensible* devient *Pourcentage de personnels de surveillance formés Terra*.

Le libellé devient ainsi plus conforme à la présentation d'une donnée unique par sous-indicateur. Par ailleurs, pour le second sous-indicateur il n'était pas possible d'identifier les personnels de surveillance intervenant dans les secteurs sensibles. En effet, l'organisation interne des petits établissements pénitentiaires ne permet pas d'avoir une équipe uniquement dédiée aux quartiers sensibles ;

– indicateur 4.2 *Améliorer l'accès aux soins*. Il a été complété d'un sous-indicateur *Taux d'occupation des UHSA* (unités hospitalières spécialement aménagées) différencié dorénavant du taux d'occupation des UHSI (unités hospitalières sécurisées interrégionales).

Les UHSI ont une compétence médicochirurgicale et ont vocation à réaliser les hospitalisations programmées de plus de 48 heures. Les UHSA accueillent les personnes détenues atteintes de troubles mentaux. La création des UHSA constitue une avancée considérable au regard de l'accès aux soins en hospitalisation psychiatrique : les malades détenus sont accueillis au sein de services disposant de moyens sanitaires adaptés, les hospitalisations ont lieu dans des unités hospitalières désormais sécurisées.

La volonté de l'administration pénitentiaire de garantir un haut niveau de qualité de la prise en charge des personnes détenues arrivant s'avère être une stratégie particulièrement pertinente. Un nouvel indicateur (4.3) du projet annuel de performances du programme 107 porte ainsi sur le taux d'établissements pénitentiaires labellisés dans le cadre du processus de « prise en charge et accompagnement des personnes détenues ».

L'indicateur, qui concerne la mise en œuvre d'une vingtaine de règles pénitentiaires européennes revêt un caractère qualitatif qui permet de mesurer la performance des établissements pénitentiaires.

Il convient d'ajouter que l'acuité de cet indicateur demeurera dans la mesure où la labellisation est un processus devant être reconduit annuellement.

Le Rapporteur spécial approuve ces modifications qui renforcent la précision de la mesure de la performance.

C.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS

Les crédits du programme 107 inscrits dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 4 727,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 3 030,3 millions d'euros en crédits de paiement, dont 2 847,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 150,5 millions d'euros de crédits de paiement pour les crédits hors titre 2 et 1 879,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les crédits du titre 2.

Les crédits de paiement augmentent de 3,9 % pour le titre 2 et de 13,7 % pour le hors titre 2 par rapport à ceux inscrits dans la loi de finances initiale pour 2011.

1.– L'action 1 *Garde et contrôle des personnes sous main de justice*

CRÉDITS DE L'ACTION 1

(en euros)

Action 1	LFI 2011			PLF 2012		
	Titre 2	Hors titre 2		Titre 2	Hors titre 2	
	AE et CP	AE	CP	AE et CP	AE	CP
01 Garde et contrôle des PPSMJ	1 273 061 959	977 676 609	373 315 859	1 337 722 744	2 392 400 000	505 903 948

L'action 1 *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* obtiendra 1,479 milliard d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et 197,3 millions d'euros en crédits de paiement pour la poursuite des programmes de construction immobilière. L'augmentation des crédits de personnel permet la prise en compte financière de l'impact du schéma d'emploi et de l'augmentation du taux du CAS *Pensions*.

● **Personnel** : Les crédits de paiement du titre 2 de l'action 1 inscrits dans le projet de loi de finances 2012 sont en augmentation de 64,66 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011. Cette évolution permet la prise en compte financière de l'impact du schéma d'emploi et de l'augmentation du taux du CAS *Pensions*.

L'augmentation des crédits sur cette action est également liée aux transferts de crédits en provenance du programme 176 *Police nationale* et du programme 152 *Gendarmerie* pour la mise en œuvre des mesures d'extractions judiciaires. Le montant de ces transferts hors CAS *Pensions* s'élève à 7,03 millions d'euros et à 12,31 millions d'euros CAS *Pensions* inclus.

Par ailleurs, l'augmentation des crédits permet le financement des mesures catégorielles celles déjà engagées et des nouvelles.

Les mesures catégorielles déjà engagées

Le programme *Administration pénitentiaire* financera l'incidence des mesures déjà engagées en 2011 : l'effet extension année pleine du reclassement des secrétaires administratifs dans le nouvel espace statutaire des catégories B pour un montant de 0,07 million d'euros hors CAS *Pensions* et de l'intégration des surveillants de Mayotte dans les corps de la fonction publique d'État pour un montant de 0,01 million d'euros hors CAS *Pensions* et la prime de fonctions et de résultats des secrétaires administratifs pour un montant de 0,07 million d'euros.

Les mesures catégorielles nouvelles en 2012 sont la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation pour un montant de 0,68 million d'euros hors CAS *Pensions*, la revalorisation du statut des directeurs des services pénitentiaires et de la prime de sujétions spéciales des directeurs techniques pour un montant de 0,12 million d'euros hors CAS *Pensions*, la réforme indemnitaire de la filière des personnels d'insertion et de probation (2^{ème} tranche) pour un montant de 0,15 million d'euros hors CAS *Pensions* et la prime de fonctions et de résultats des attachés pour un montant de 0,02 million d'euros.

• Les crédits hors titre 2 de l'action 1 passent de 997,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et 373,3 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale 2011 à 2 392,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 505,9 millions d'euros en crédits de paiement en projet de loi de finances 2012.

Cette évolution des crédits permet quatre types de dépenses :

– la mise en œuvre du nouveau programme immobilier (NPI) qui se traduira par la construction de 25 établissements associée à la fermeture de 36 établissements, permettant ainsi à l'administration pénitentiaire de disposer, au terme du NPI, de 70 000 places de détention. Cette priorité est pour l'instant sans incidence en crédits de paiement, mais mobilise 1 852 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2012 ;

– la poursuite des investissements immobiliers nécessaires à l'entretien du gros œuvre, à la sécurisation des établissements, aux travaux de rénovation et de réhabilitation des établissements. Ces investissements mobiliseront 339 millions d'euros de crédits de paiement en 2012 contre 251,2 millions d'euros en 2011.

– le respect par l'administration pénitentiaire des engagements pris dans le cadre de partenariats public-privé. Les loyers dont est redevable l'administration pénitentiaire à ce titre passent de 80 millions d'euros en 2011 à 114 millions d'euros en crédits de paiement en 2012, du fait notamment de l'ouverture d'un établissement à Nantes ;

– le développement des aménagements de peine, et notamment du placement sous surveillance électronique qui devrait concerner près de 12 000 personnes en 2012. Au total, les crédits consacrés aux aménagements de peine passent de 24,5 millions d'euros à 31,1 millions d'euros en AE=CP.

2.– L'action 2 *accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*

CRÉDITS DE L'ACTION 2

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action	LFI 2011			PLF 2012		
	T2	HT2		T2	HT2	
	AE et CP	AE	CP	AE et CP	AE	CP
02 Accueil et accompagnement des PPSMJ	358 764 882	294 101 500	461 001 500	367 078 829	367 940 000	557 192 997

L'action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice* verra une augmentation de 121 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 48 millions en crédits de paiement, destinés aux dépenses d'entretien et de réinsertion, ainsi que les versements aux contractants de la gestion déléguée.

● Personnel : Les crédits de paiement demandés au titre 2 de l'action 2 inscrits dans le projet de loi de finances 2012 sont en augmentation de 8,31 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011. Cette évolution permet la prise en compte financière de l'impact du schéma d'emploi et de l'augmentation du taux du CAS Pensions.

Par ailleurs, l'augmentation des crédits permet le financement des mesures catégorielles. D'une part, ces crédits permettront le financement des extensions en année pleine des mesures intervenues en 2011 : le reclassement des secrétaires administratifs dans le nouvel espace statutaire des catégories B pour un montant de 0,41 million d'euros hors CAS Pensions, l'intégration des surveillants de Mayotte dans les corps de la fonction publique d'État pour un montant de 0,02 million d'euros hors CAS Pensions, et la prime de fonctions et de résultats des secrétaires administratifs pour un montant de 0,38 million d'euros.

D'autre part, cette enveloppe permettra de financer les mesures statutaires et indemnitaires dont la mise en œuvre est prévue en 2012 :

– la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation pour un montant de 1,65 million d'euros hors CAS Pensions ;

– revalorisation du statut des directeurs des services pénitentiaires pour un montant de 0,21 million d'euros hors CAS Pensions ;

– la réforme indemnitaire de la filière des personnels d'insertion et de probation pour un montant de 0,37 million d'euros hors CAS Pensions ;

– la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats des conseillers d'administration et des attachés pour un montant de 0,04 million d'euros ;

– l'augmentation d'un point de la prime de sujétions spéciales des directeurs techniques pour un montant de 0,07 million d'euros hors CAS Pensions.

Le programme financera l'incidence des mesures catégorielles déjà engagées en 2011 : l'effet extension année pleine du reclassement des secrétaires administratifs dans le nouvel espace statutaire des catégories B pour un montant de 0,16 million d'euros hors CAS Pensions, de l'intégration des surveillants de Mayotte dans les corps de la fonction publique d'État pour un montant de 0,001 million d'euros hors CAS Pensions et la prime de fonctions et de résultats des secrétaires administratifs pour un montant de 0,15 million d'euros.

Les mesures nouvelles suivantes sont également mises en œuvre en 2012 :

– la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation pour un montant de 0,92 million d'euros hors CAS Pensions ;

– la revalorisation du statut des directeurs des services pénitentiaires et de la prime de sujétions spéciales des directeurs techniques pour un montant de 0,1 million d'euros hors CAS Pensions ;

– la réforme indemnitaire de la filière des personnels d’insertion et de probation (2^{ème} tranche) pour un montant de 0,21 million d’euros hors CAS *Pensions* ;

– financement de la prime de fonctions et de résultats des attachés pour un montant de 0,01 million d’euros.

● Les crédits hors titre 2 de l’action 2 passent de 294,1 millions d’euros en autorisations d’engagement et 461 millions d’euros en crédits de paiement en loi de finances initiale 2011 à 367,9 millions d’euros en autorisations d’engagement et 557,2 millions d’euros en crédits de paiement en projet de loi de finances 2012.

Cette évolution des crédits doit notamment permettre d’assurer le fonctionnement des établissements en gestion publique dans un contexte d’augmentation de la population pénale. 127,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement sont mobilisés à ce titre en 2012. La comparaison avec les crédits mobilisés à ce titre sur cette action en 2011 n’est pas possible en raison des modifications de périmètre qui ont conduit à inscrire les dépenses de fonctionnement des établissements sur l’action 2 alors qu’elles étaient essentiellement imputées sur l’action 4 en 2011 ;

Le respect par l’administration pénitentiaire des engagements pris dans le cadre de l’externalisation de la gestion de certains établissements pénitentiaires. Les crédits consacrés à la gestion déléguée passent de 291 millions d’euros en 2011 à 294,7 millions d’euros en 2012 (en crédits de paiement). Cela permet notamment de regrouper le fonctionnement des services bâtimentaires de certains établissements outre-mer (principalement entretien-maintenance, maintien en propreté, gestion des déchets et espaces verts, contrôles légaux) dans un marché de gestion déléguée qui devrait commencer à partir du 2ème trimestre 2012.

La poursuite des actions permettant la réinsertion des personnes placées sous main de justice. Le poste consacré à la rémunération du travail au service général des établissements en gestion publique est notamment en augmentation de 5,4 millions d’euros entre 2011 et 2012 afin de caler une dotation plus conforme à la réalité de la dépense.

3.– L’action 4 *Soutien et formation*

CRÉDITS DE L’ACTION 4

(en euros)

Numéro et intitulé de l’action	LFI 2011			PLF 2012		
	T2	HT2		T2	HT2	
	AE et CP	AE	CP	AE et CP	AE	CP
04 Soutien et formation	178 001 758	198 409 288	177 645 963	175 009 506	87 407 301	87 407 301

L'action 4 *Soutien et formation* voit ses crédits baisser de 4 % en lien avec les économies dans la gestion du personnel et le pilotage des services.

• Les crédits de paiement demandés sur le titre 2 de l'action 4 inscrits dans le projet de loi de finances 2012 sont en diminution de 2,99 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2011. Cette évolution inclut la prise en compte financière de l'impact du schéma d'emploi et de l'augmentation du taux du CAS *Pensions*.

La baisse des crédits sur cette action est également liée aux transferts de crédits au profit du programme 310 « Conduite et pilotage de la politique de la Justice » pour un montant de -5,16 millions d'euros hors CAS *Pensions* et -7,41 millions d'euros CAS *Pensions* inclus dans le cadre de la création de six plateformes inter-directionnelles de service du ministère de la Justice.

Par ailleurs, des mesures catégorielles sont financées au titre de cette action.

Les mesures catégorielles déjà engagées

Le programme financera l'incidence des mesures déjà engagées en 2011 : l'effet extension année pleine du reclassement des secrétaires administratifs dans le nouvel espace statutaire des catégories B pour un montant de 0,18 million d'euros hors CAS *Pensions* et la prime de fonctions et de résultats des secrétaires administratifs pour un montant de 0,17 million d'euros.

Les mesures catégorielles nouvelles

Les mesures catégorielles nouvelles sont mises en œuvre en 2012 :

– la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation pour un montant de 0,05 million d'euros hors CAS *Pensions* ;

– la revalorisation du statut des directeurs des services pénitentiaires et de la prime de sujétions spéciales des directeurs techniques pour un montant de 0,07 million d'euros hors CAS *Pensions* ;

– la réforme indemnitaire de la filière des personnels d'insertion et de probation (2^{ème} tranche) pour un montant de 0,01 million d'euros hors CAS *Pensions* ;

– la prime de fonctions et de résultats des attachés pour un montant de 0,009 million d'euros.

• Les crédits hors titre 2 de l'action 4 passent de 198,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 177,6 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale 2011 à 87,4 millions d'euros en AE=CP en PLF 2012.

Cette diminution des crédits s'explique essentiellement par la mesure de périmètre évoquée plus haut qui a conduit à redéployer une partie des crédits de fonctionnement des établissements en gestion publique sur l'action 2 du programme.

Les priorités de l'administration pénitentiaire concernant l'action 4 sont d'une part, la reprise par l'administration pénitentiaire des missions liées aux extractions judiciaires, auparavant assurées par le ministère de l'Intérieur : 3,5 millions d'euros en AE=CP sont prévus à ce titre et d'autre part, le financement du nouveau marché national de télévision dont l'objet est d'assurer un tarif unique de location d'un poste de télévision associé à la gratuité du bouquet de chaînes payantes pour les détenus.

D.- DES CRÉATIONS D'EMPLOIS

RÉPARTITION PRÉVISIONNELLE (2012) DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS DU PROGRAMME ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE PAR ACTION ET PAR CATÉGORIE

Programme n° 107 : <i>Administration pénitentiaire</i>	Catégories d'emplois						
	Nombre d'ETPT	Catégorie I magistrats	Catégorie A et A+ : personnels encadrement	Catégorie B+ : (greffe, insertion, éducation)	Catégorie B type : secrétaires et techniques	Catégorie C : personnels de surveillanc e	Catégorie C type : personnel administratif et technique
Total programme	35 511	17	1 391	4 131	1 019	26 033	2 920
Action 01 : <i>garde et contrôle des PPSMJ</i>	25 627	–	583	1 691	179	22 658	516
Action 02 : <i>accueil et accompagnement des PPSMJ</i>	6 636	–	480	2 307	410	2 331	1 108
Action 04 : <i>soutien et formation</i>	3 248	17	328	133	430	1 044	1 296

À périmètre courant, incluant les transferts externes et internes, le plafond d'autorisation d'emplois alloué pour 2012 s'élève à 35 511 ETPT, soit une augmentation de 454 par rapport au plafond autorisé en 2011.

À périmètre constant, le plafond d'autorisation d'emploi 2012 est de 35 409 ETPT déterminé comme suit :

– 207 ETPT supplémentaires au titre de l'extension en année pleine de 2011 sur 2012 ;

– 145 ETPT supplémentaires au titre des créations d'emplois en 2012.

Une enveloppe de 4,75 millions d'euros hors CAS *Pensions* est prévue pour les mesures catégorielles. Les mesures les plus importantes sont les mesures statutaires : la réforme statutaire de la filière des personnels d'insertion et de probation pour un montant de 1,64 million d'euros et la revalorisation du statut des directeurs des services pénitentiaires. Cette enveloppe inclut un effet extension année pleine des mesures engagées en 2011 sur 2012 notamment pour le reclassement des secrétaires administratifs dans le nouvel espace statutaire des catégories B.

Le présent projet de loi de finances comprend pour le programme de l'administration pénitentiaire un total de 290 créations d'emplois dans le cadre des mesures nouvelles correspondant à l'armement de la nouvelle maison centrale de Condé sur Sarthe, la mise en œuvre du dispositif d'accroissement de capacité (DAC) de la maison d'arrêt de Bonneville, et à l'ouverture de l'unité hospitalière spécialement aménagée (UHSA) de Paris/Villejuif.

E.- LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE

Après le pic de densité carcérale observé en 2008 (densité la plus forte jamais connue depuis 1997), on peut noter une diminution en 2009 et une véritable amélioration en 2010, explicable à la fois par l'aboutissement d'un certain nombre de constructions pénitentiaires et par la progression des alternatives à l'incarcération.

Le tableau suivant montre la progression des capacités des établissements, et l'évolution du taux d'occupation.

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

au 1 ^{er} janvier	Capacité théorique	Détenus hébergés	Capacité opérationnelle	Densité carcérale (%)
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
2009	52 843	62 252	51 997	119,7
2010	55 760	60 978	54 988	110,9

Source : Effectifs : statistiques trimestrielle, Capacité : EMSI.

Le nombre de détenus a été multiplié par 2,5 entre 1975 et 2011, passant de 26 332 à 64 971.

Un tel phénomène s'explique par l'accroissement global du nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme et a débouché sur une surpopulation carcérale.

Malgré une nette augmentation du nombre de places de détention depuis la mise en œuvre de trois programmes immobiliers à partir de 1990 (programme 13 000 places « Chalandon », programme 4 000 places « Méhaignerie », programme 13 200 « LOPSI »), il n'y a que 56 358 places opérationnelles pour 64 971 détenus soit un taux d'occupation moyen dans les établissements pénitentiaires de 115,3 % au 1^{er} juin 2011.

À l'issue du programme de la LOPJ (dit « 13 200 »), en 2015, le nombre de places sera de 64 000. Le Président de la République a annoncé une montée en charge plus importante du Nouveau programme immobilier lancé en 2009, avec un objectif de 80 000 places de prison à l'horizon 2017.

Le programme en cours comporte trois types d'opération : fermetures, rénovations et ouvertures d'établissements.

Au 1^{er} janvier 2011, il existe 189 établissements, répartis en plusieurs catégories selon les personnes incarcérées et le régime de détention appliqué (prévenus ou détenus) :

– 101 maisons d'arrêt, qui accueillent théoriquement les prévenus et les détenus dont le reliquat de peine au moment du jugement est inférieur à un an ;

– 82 établissements pour peine, dont :

– 6 maisons centrales ou les dispositifs de sécurité sont renforcés et reçoivent les condamnés les plus difficiles, souvent condamnés à de longues peines ;

– 25 centres de détention qui n'accueillent en théorie que des détenus dont la peine est supérieure ou égale à un an ;

– 11 centres de semi-liberté ou quartiers de semi-liberté situés dans les centres pénitentiaires ;

– 40 centres pénitentiaires, établissements mixtes comprenant au moins deux quartiers, avec des régimes de détention différents.

– 6 établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) réservés à l'accueil des détenus mineurs de 13 à 18 ans.

Au 1^{er} avril 2011, le parc pénitentiaire comptait 56 150 places, soit **une hausse de 10,9 % de la capacité opérationnelle de ce parc en trois ans**. Entre 1990 et 2011, cette capacité a augmenté de 53 %. Outre l'autre l'augmentation de la capacité carcérale, les trois programmes de construction initiés depuis 1990 ont très largement contribué à moderniser le parc pénitentiaire français. En 2011, 58 établissements correspondant à 31 831 places de détention ont ainsi moins de trente ans, soit 55 % de la capacité carcérale.

1.– Les ouvertures récentes d'établissement

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

En 2011, deux établissements ont été ouverts : le centre de détention d'Île-de-France-Réau et le centre pénitentiaire de Lille-Annoëullin ; ainsi que trois quartiers de semi-liberté à Bordeaux-Gradignan, Avignon et Aix-Luynes.

2.— Un nouveau programme immobilier ambitieux : le NPI

Le plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire, annoncé par le garde des Sceaux le 28 juillet 2010, vise à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes, et à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009 par le Parlement. Il augmentera les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire dans le but d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des détenus.

La construction de 23 nouveaux établissements (dont 2 en outre mer) est prévue, ainsi que la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé (MAPLS), du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que l'extension du centre pénitentiaire de Ducos.

20 établissements se feront en mode PPP, avec en plus l'établissement d'Aix, soit **21 établissements en PPP pour un total de 11 930 places.**

Au terme du programme en 2017, 14 000 nouvelles places remplaceront 9 000 places vétustes. La France sera alors dotée de plus de 68 000 places de prison, dont plus de la moitié aura été ouverte après 1990.

À l'issue d'un examen approfondi de l'ensemble du parc immobilier, le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadaptation fonctionnelle, sauf à engager d'importants travaux de restructuration, et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes.

La fermeture de 45 sites a été annoncée. Sept établissements (950 places) sont maintenus sous condition soit d'un plan de rénovation à négocier avec les collectivités locales (Clairvaux, Bar-le-Duc, Poissy), soit dans l'attente d'une expertise complémentaire sur le coût de mise aux normes (Versailles, Château-Thierry, Laval et Vesoul).

La fermeture de la plupart de ces établissements devrait intervenir entre 2015 et 2017 avec toutefois des fermetures antérieures pour certaines maisons d'arrêt. L'allotissement et la planification de la livraison des nouveaux établissements ne sont pour l'instant pas arbitrés.

De nouveaux établissements pour le NPI : les établissements à réinsertion active (ERA)

Ce nouveau concept d'établissement doit respecter les principes suivants :

- application des régimes différenciés consacrés par la loi (régime de détention adapté à la personnalité du détenu) avec des quartiers mode ouvert et mode fermé ;
- encellulement individuel : le taux d'encellulement individuel sera de 95 % et la taille des cellules sera fixée à 8,5 m², ce qui rend impossible le doublement ;
- développement des activités : l'objectif est de proposer 5 heures d'activité par jour à chaque détenu ;
- maintien des liens familiaux : chaque établissement se verra doté d'unités de vie familiale et/ou de parloirs familiaux, ce qui permettra à chaque détenu de bénéficier d'un parloir de ce type par trimestre comme le prévoit la loi ;
- développement des UCSA pour la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux ;
- prise en compte des retours d'expérience du programme 13 200 : « humanisation » des prisons, lutte contre le caractère anxiogène, fiabilisation des installations de sûreté active...

L'enveloppe globale du nouveau programme immobilier, pour l'ensemble des lots prévus, a été arrêtée une seconde fois en juin 2011 par la direction de l'administration pénitentiaire (DAP), à un montant global de 5,83 milliards d'euros. Les crédits de paiement n'ont pas été budgétés pour les années du triennal 2011-2013, car les décaissements ne commenceront qu'en 2015. Les dotations en autorisations d'engagement ont été inscrites comme le présente le tableau suivant après.

NOUVEAU PROGRAMME IMMOBILIER : INVESTISSEMENTS SUR 2011-2014

(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013	2014
Autorisations d'engagement	491	1 852	2 878	614

Source : ministère de la Justice et des libertés.

Le besoin total en autorisations d'engagement sur le NPI sera donc de 5,835 milliards d'euros, soit une augmentation de 411 millions d'euros (+ 7,6 %) par rapport au montant arbitré en 2010. Ce montant peut être comparé à escient avec le montant de 550 millions d'euros prévu pour le contrat de PPP du programme de 13 200 places. Le NPI est donc un programme très ambitieux et devrait alourdir la charge des loyers dus par l'administration pénitentiaire. La Cour des comptes dans son rapport effectué en application de l'article 58-2° de la LOLF sur « les partenariats public-privé pénitentiaires » estime à **16,50 milliards d'euros le montant total des versements de l'État de 2014 à 2044** : 5,60 milliards d'euros au titre de l'investissement et 10,90 milliards d'euros au titre du fonctionnement.

3.– Un doublement du parc pénitentiaire qui s'appuie en grande partie sur la gestion privée

Pour couvrir ses besoins, l'administration pénitentiaire a eu recours de manière de plus en plus importante au secteur privé. Dans un premier temps, la loi n° 87-432 du 22 juin 1987 modifiée relative au service public pénitentiaire dite loi Chalandon a confié au secteur privé la gestion de la maintenance et des services à la personne d'établissements pénitentiaires bâtis dans le cadre de marchés de « conception/réalisation ». Une forme de « gestion déléguée » a donc été instaurée. Dans ce dispositif, les fonctions régaliennes de surveillance et de greffe demeurent assurées par des personnels pénitentiaires. Dans un second temps, en vertu de l'ordonnance n° 200-559 du 17 juin 2004, des groupes d'entreprises se sont vu confier non seulement la gestion et l'exploitation des prisons mais aussi leur conception, financement et construction.

Cette formule de financement consiste en la conclusion de trois types de contrat : la gestion déléguée, la procédure AOT-LOA (autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat) et le contrat de partenariat public-privé. Ces contrats sont négociés lors d'un dialogue compétitif devant permettre un partage des risques favorables à l'administration.

LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION PÉNITENTIAIRE FAISANT APPEL AU SECTEUR PRIVÉ

Les établissements en « gestion mixte » ont été construits dans le cadre des derniers programmes d'augmentation du nombre de places de prison. À chacun de ses programmes correspondait un type spécifique de relation avec le secteur privé allant de plus en plus vers une délégation en maîtrise d'ouvrage privée et incluant un nombre croissant de services.

– **Programme 13 000** places (« Chalandon ») décidé en 1990 : la maîtrise d'ouvrage des établissements pénitentiaires est restée publique mais leur entretien et fonctionnement ont été confiés à un prestataire privé dans le cadre d'un contrat multiservices. Les 25 prisons de ce programme ont été construites sur deux ans entre 1990 et 1992, quatre d'entre elles sont restées en gestion publique de façon à disposer de données permettant de comparer les deux modes de gestion.

– **Programme 4 000** places (« Méhaignerie ») décidé en 1994 : 6 prisons construites en marchés de « conception/réalisation » ont fait l'objet de gestion déléguée.

– **Programme 13 200** places (« LOPSI ») : ce programme a eu recours aux AOT/LOA et aux contrats de partenariat doit s'achever en 2017.

– **Nouveau programme immobilier (NPI)** : ce programme porte sur des réalisations à intervenir entre 2015 et 2019, majoritairement sous forme de PPP et pour un coût de 5,88 milliards d'euros.

La Cour des comptes a analysé les raisons de ce recours toujours plus important au secteur privé dans le rapport demandé le 2 décembre 2010 par la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire et transmis en octobre 2011 en application de l'article 58-2° de la LOLF sur « l'évaluation des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de la justice ». Le rapport figure en annexe ci-après.

Selon la Cour, la première raison a été **la volonté de soulager les comptes de l'État**. L'administration pénitentiaire peut ainsi lancer des investissements très lourds sans avoir à obtenir les autorisations d'engagement et crédits de paiement en loi de finances, nécessaires à des travaux en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). Cette facilité budgétaire a expliqué pour une grande part le recours au PPP. Pourtant le 3^o de l'article 2 de l'ordonnance de 2004 précise que « *le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage* ».

La deuxième raison invoquée est **la certitude d'une plus grande performance du secteur privé**. Le ministère a encore fourni cette année au Rapporteur spécial des éléments indiquant très clairement une supériorité de la solution PPP en matière de mesure des coûts prévisionnels actualisés des deux solutions envisageables. La Cour observe que le recours au secteur privé donne des résultats satisfaisants surtout en ce qui concerne les constructions de prisons. Selon elle, la performance du secteur privé pour la gestion et l'exploitation des prisons est donc indéniable même si elle ne semble pas « *hors de portée du secteur public* ».

Enfin, la Cour des comptes rappelle, comme l'avait déjà relevé dans ses rapports publics thématiques ⁽¹⁾ qu'il est difficile d'établir l'efficacité de tel ou tel secteur en raison de l'insuffisance des outils de mesure et de comparaison des coûts des gestions pénitentiaires publiques et privées. Le Rapporteur spécial note à ce titre que la direction du Budget souhaite confier à la « mission d'évaluation des politiques publiques » une prochaine analyse sur ce sujet.

4.– Les inquiétudes quant aux risques budgétaires de la gestion déléguée et des PPP

La moitié du parc pénitentiaire sera en 2012 en gestion privée. Sur le plan de la gestion budgétaire, ce basculement aura pour conséquence une rigidité de plus en plus grande de la gestion des crédits de l'administration pénitentiaire, liée pour trente ou quarante ans par les contrats de partenariat public privé et assistant à la montée en puissance des loyers versés aux prestataires privés. Le fonctionnement quotidien des établissements en gestion publique souffre déjà de cette rigidité.

La Cour des comptes, dans le rapport mentionné plus haut fait le même constat et pose ainsi la question de la soutenabilité budgétaire des PPP. Les dépenses en PPP sont indolores les premières années mais ensuite entraînent une hausse très significative des dépenses obligatoires de l'administration pénitentiaire sous forme de loyers qui pourrait provoquer l'éviction des autres dépenses de fonctionnement.

À cet égard, le Rapporteur spécial note que dans les documents qui lui ont été fournis, notamment sur le nouveau programme immobilier (NPI), les projets PPP sont lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiement stricto sensu.

(1) Garde et insertion : la gestion des prisons, *janvier 2006* et Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale, *juillet 2010*.

Ainsi, la Cour estime que, calculées en euros constants, les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeraient de 35 millions d'euros en 2010 à plus de 263 millions d'euros en 2017, soit une multiplication par 7,5 ; les dépenses de loyers relatives à la part investissement et à la part fonctionnement passant pour leur part de 95,4 millions d'euros à 567,3 millions d'euros, soit une multiplication par près de 6.

Le Rapporteur spécial constate que la question de la soutenabilité budgétaire se pose d'autant que l'élargissement du périmètre d'intervention du secteur privé dans les prisons n'a pas d'impact sur les charges de personnel de l'administration pénitentiaire qui continuent de progresser. L'effectif des personnels pénitentiaires a augmenté de 39 % en 11 ans, passant de 25 256 au 1^{er} janvier 2000 à 35 121 au 1^{er} janvier 2011.

L'externalisation des services assurés en gestion publique ne permet pas d'économiser immédiatement les charges de personnel correspondant au personnel administratif affecté aux tâches désormais déléguées.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur cette progression sensible des effectifs pénitentiaires alors que la gestion déléguée menée depuis vingt-cinq ans et le recours aux nouvelles technologies (vidéosurveillance, détecteurs de présence) plus récemment aurait dû permettre un redéploiement de nombreux postes de fonctionnaires.

F.– UNE ALTERNATIVE PROMETTEUSE À L'INCARCÉRATION : LE PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE

La surveillance électronique fixe consiste à contrôler que la personne condamnée respecte les modalités d'une assignation dans un lieu déterminé (en général son domicile) lui ayant été imposée par l'autorité judiciaire selon des horaires définis. Elle ne permet pas la localisation du placé en dehors de ses horaires d'assignation, contrairement à la surveillance électronique mobile qui permet de localiser le porteur du bracelet en permanence grâce à un dispositif GPS.

Bien que certains risques inhérents aux technologies utilisées soient inévitables, il est à noter que les performances techniques des dispositifs s'améliorent au fur et à mesure des évolutions technologiques et du développement des infrastructures de télécommunication. **La surveillance des placés est ainsi de plus en plus fiable.**

Cependant, la réussite de la mesure dépend fortement du travail des agents pénitentiaires – agents de surveillance et CPIP – qui permet d'une part l'analyse et l'interprétation nécessaires des données fournies par le système informatique, et d'autre part, l'orientation des personnes placées dans leurs démarches d'insertion et le respect de leurs obligations.

1.– Un dispositif qui en cache trois

Dans le cadre d'un aménagement de peine : la première mesure de surveillance électronique introduite en France est le placement sous surveillance électronique (PSE). Introduit en droit français par la loi n° 97-1159 du 19 décembre 1997, il constitue l'une des trois mesures d'aménagement de peine sous écrou, avec le placement à l'extérieur ou la semi-liberté.

Après une phase d'expérimentation, ce dispositif a été généralisé sur l'ensemble du territoire métropolitain au cours de l'année 2004, et en outre-mer à partir de l'année 2006.

Depuis la loi du 24 novembre 2009, un PSE peut être accordé dès lors que la personne condamnée doit exécuter une ou plusieurs peines d'emprisonnement (ou un reliquat de peine) inférieures ou égales à deux ans (un an si la personne est en état de récidive légale) et lorsqu'il existe des efforts sérieux de réadaptation sociale résultant de son implication durable dans tout projet caractérisé d'insertion ou de réinsertion de nature à prévenir les risques de récidive.

Il peut être décidé à différents stades de la procédure pénale : dans le cadre d'une comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, au stade du jugement par le tribunal correctionnel, ou par le juge d'application des peines saisi de la mesure avant l'incarcération ou en cours d'incarcération.

● *Dans le cadre d'une assignation à résidence lors de la phase d'instruction du dossier avant jugement (pré-sentenciel)*

Il s'agit de la mesure d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE), instituée par la loi du 24 novembre 2009. Cette mesure succède au contrôle judiciaire avec placement sous surveillance électronique, possible depuis 2002. Il s'agit ici d'une mesure alternative à la détention provisoire.

Le placement sous ARSE peut être ordonné par le juge d'instruction ou le juge des libertés et de la détention à l'encontre de toute personne mise en examen pour des faits punis d'au moins deux ans d'emprisonnement.

Cette mesure, entrée en vigueur le 3 avril 2010, se substitue au contrôle judiciaire avec placement sous surveillance électronique.

PART DES CJ-PSE OU ARSE SUR L'ENSEMBLE DES CJ EN COURS, DEPUIS 2005

Au 1^{er} janvier	Nombre de CJ- PSE* ou ARSE**	Nombre total de CJ en cours	Nombre de CJ-PSE ou ARSE sur l'ensemble des CJ en cours
2005	5	3 596	0,1 %
2006	13	3 907	0,3 %
2007	41	3 692	1,1 %
2008	60	3 841	1,6 %
2009	97	3 675	2,6 %
2010	105	3 697	2,8 %
2011	138	3 651	3,8 %

Source : DAP/PMJ5 statistique PSE.

*Contrôle judiciaire **ARSE ; à partir d'avril 2010 l'ARSE a remplacé le CJ-PSE

Au 1^{er} juillet 2011, on comptait 193 ARSE fixes en rapport avec un total de 16 791 prévenus détenus, soit 1,2 %. À la même date, on comptait 7 ARSE mobiles.

- *Dans le cadre d'une exécution de la fin de la peine d'emprisonnement*

Il s'agit de la mesure de surveillance électronique de fin de peine (SEFIP), créée par la loi du 24 novembre 2009 pour les détenus condamnés à une peine initiale qui ne doit pas être supérieure à 5 ans et dont le reliquat de peine à subir est inférieur ou égal à 4 mois, sous réserve que des critères d'exclusion prévus par la loi ne fassent pas obstacle à son octroi. Il s'agit d'une modalité d'exécution de la peine et non d'un aménagement de peine.

L'objectif de cette dernière disposition est de permettre le placement sous surveillance électronique de détenus n'ayant pas construit en détention de projet préalable d'insertion.

2.– Une progression forte et régulière des effectifs

Les effectifs de condamnés sous écrou placés sous surveillance électronique progressent régulièrement depuis la création de cet aménagement de peine. Le seuil des 5 000 placements simultanés a été atteint pour la première fois en mars 2010. Au 1^{er} juillet 2011, on comptait 7 971 placements sous surveillance électronique, dont 7 511 en aménagement de peine et 460 dans le cadre d'une surveillance électronique de fin de peine (SEFIP). Au total, ils représentent 14 % des condamnés sous écrou.

Du 1^{er} août 2005 au 1^{er} août 2010, ces effectifs ont augmenté de 46 % par an en moyenne. Cette croissance ralentit mais la progression des effectifs placés sous SE reste de 39 % sur les 12 derniers mois.

Sur l'année écoulée, l'effectif des condamnés sous écrou augmente fortement (+9 %), tandis que l'effectif des hébergés augmente plus modérément (+ 6,3 %). Le nombre d'écroués bénéficiant d'un aménagement de peine augmente de 23% sur la période. L'essentiel de cette hausse est lié au développement du PSE (+ 31 %).

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la surveillance électronique de fin de peine, et juin 2011, 16 268 dossiers de SEFIP ont été traités par les SPIP dont 2 612 ont fait l'objet d'une proposition, soit 16 % des dossiers traités. Sur ces dossiers proposés, 1 305 SEFIP ont été octroyées, soit 50 %. 13 656 dossiers n'ont pas fait l'objet d'une proposition par les SPIP, dont 6 192 en raison d'une impossibilité matérielle tenant notamment à une fin de peine trop proche (soit un peu moins de la moitié des non propositions).

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DES PERSONNES PLACÉES SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE
DANS LE CADRE D'UN AMÉNAGEMENT DE PEINE**

Date	PSE (aménagement de peine) en cours	Condamnés sous écrou	Part des aménagés sous PSE parmi les condamnés
01/08/2008	3 333	50 993	6,5 %
01/08/2009	4 522	52 110	8,7 %
01/08/2010	5 718	51 874	11,0 %
01/07/2011	7 511	56 529	13,3 %

Champ : France entière.

Sous l'angle des flux, le PSE représente le premier aménagement de peine prononcé sur l'ensemble du territoire national, avec 51 % de l'ensemble des mesures accordées au cours de l'année 2010 (libération conditionnelle comprise).

PLACEMENTS EFFECTUÉS DEPUIS LE DÉBUT DE LA MESURE

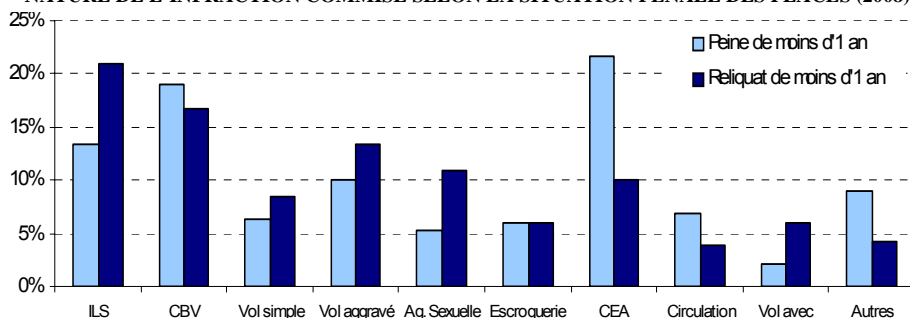
Année	Placements effectués
2000	13
2001	130
2002	359
2003	948
2004	2 915
2005	4 128
2006	6 288
2007	7 900
2008	11 259
2009	13 994
2010	16 797
Total	64 731

Concernant les caractéristiques socio-démographiques des personnes placées sous surveillance électronique, une étude réalisée en 2008 (Source : Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques, fév. 2008 – DAP) révèle qu'entre 2000 et 2006, sur 2 680 placements, 5 % seulement concernaient des femmes et 7,5 % des personnes de nationalité étrangère. 42,6 % des placés étaient mariés ou vivaient en couple ; 46,4 % avaient un enfant à charge.

Quant à l'âge des personnes concernées, 70 % d'entre elles avaient entre 20 et 30 ans, l'âge moyen en début de placement étant de 34 ans. Presque deux tiers des placés exerçaient une activité professionnelle. Ces caractéristiques varient très peu selon que le placement sous surveillance électronique a été prononcé au début ou en cours d'exécution de la peine – la seule variable qui diffère sensiblement étant le fait d'exercer une activité professionnelle, nettement plus élevée chez les condamnés à des peines inférieures ou égales à un an.

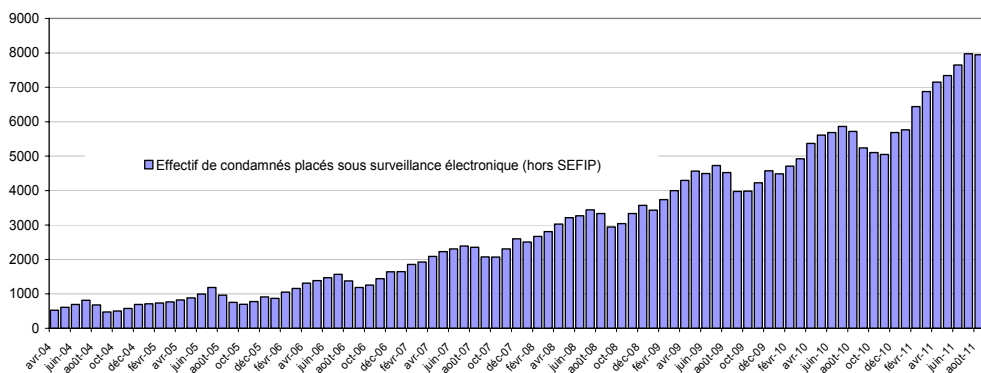
En revanche, comme le montre le graphique suivant, les caractéristiques pénales des individus placés sous PSE varient sensiblement selon que cette mesure a été prononcée au début ou en cours d'exécution de la peine.

NATURE DE L'INFRACTION COMMISE SELON LA SITUATION PÉNALE DES PLACÉS (2008)



Source : DAP/PMJ Enquête DAP 2008

ÉVOLUTION DU PLACEMENT SOUS SURVEILLANCE ÉLECTRONIQUE DEPUIS AVRIL 2004



Source : DAP/PMJ5 - Statistique mensuelle.

La durée moyenne du placement sous surveillance électronique dans le cadre d'un aménagement de peine était de 3,7 mois en 2010.

3.– Un dispositif peu coûteux et un taux de récidive faible

Le coût journalier d'un placement sous surveillance électronique s'élève sur l'année 2010 à **15,50 euros par jour** (CAS *Pensions* compris).

La comparaison du coût du PSE avec le coût de la détention nécessite d'ajouter les dépenses liées à la cotisation ACOSS des établissements (3,51 euros / jour), afin d'être sur un même périmètre. Ainsi, le coût du PSE ACOSS comprise est égal à 19,01 euros.

À titre de comparaison, le coût d'une journée de détention est en 2010 de 94,91 euros (coût moyen, tout type de gestion confondu).

Pour ce qui est de la récidive, le placement sous surveillance électronique a fait l'objet d'une étude dès sa mise en place en 2000. Si les profils des placés ont été plusieurs fois analysés, de nombreux questionnements subsistent quant à l'évaluation de la mesure au regard de la récidive. Cinq années après le placement sous surveillance électronique, 6 condamnés sur 10 (58 %) n'ont pas de nouvelle condamnation inscrite sur leur casier judiciaire. Moins d'un quart (23 %) ont une nouvelle affaire sanctionnée par une peine de prison ferme. Ces résultats placent a priori la surveillance électronique dans une position plus favorable, en termes de récidive, que la détention. Les différences selon la nature de l'infraction, le passé judiciaire et l'âge entre les placés, et les détenus expliquent en partie le taux de récidive plus faible des PSE ⁽¹⁾.

G.- UN MOTIF DE PRÉOCCUPATION : LES SOINS PSYCHIATRIQUES EN DÉTENTION

La santé mentale des personnes détenues constitue une grave préoccupation en raison de la proportion de personnes présentant des troubles mentaux et de son impact en termes de gestion des populations concernées.

Une enquête épidémiologique réalisée en 2003 et 2004 (Cemka Eval – décembre 2004) montre la fréquence des antécédents sociaux, judiciaires et médicaux : avant l'âge de 18 ans, 28 % de la population étudiée a été suivie par un juge pour enfant, 22 % a fait l'objet d'une mesure de placement, 28 % déclare avoir subi des maltraitements de nature physique, psychologique ou sexuelle et 16 % a été hospitalisée pour raisons psychiatriques avant l'incarcération.

Les principaux troubles rencontrés sont : la schizophrénie (3,8 % des détenus, soit environ 4 fois plus qu'en population générale), les états dépressifs majeurs (17,9 %, soit 4 à 5 fois le taux en population générale) et l'anxiété généralisée (12 %). Ces deux derniers chiffres sont à interpréter avec précaution, car ces troubles peuvent être à l'origine du fait générateur de la détention, mais ils peuvent aussi résulter de la privation de liberté.

Les soins psychiatriques aux personnes détenues relèvent du ministère chargé de la santé. Ils sont organisés par le décret n° 86-602 du 14 mars 1986 qui confie le dispositif de soins psychiatriques en milieu pénitentiaire au service public hospitalier et la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 par laquelle l'organisation et la mise en œuvre de la prise en charge sanitaire des personnes détenues sont transférées au service public hospitalier.

Si l'on met à part le dispositif des UHSA (voir infra), les personnes détenues souffrant de troubles mentaux sont prises en charge : pour les soins ambulatoires, par le secteur psychiatrique hospitalier dont dépend l'unité de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) de l'établissement pénitentiaire, laquelle est une unité hospitalière, ou par le service médico-psychologique régional (SMPR) spécialisé dans la psychiatrie et ayant une vocation de coordonnateur au sein de la région

(1) Source : *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, fév. 2010, n° 33 – DAP

pénitentiaire. Il existe aujourd'hui 26 SMPR qui sont situés dans les établissements les plus importants de chaque région pénitentiaire pour les soins en hospitalisation complète :

– s'agissant des soins avec le consentement du malade : par le SMPR dans des lits d'hospitalisation au sein de l'établissement pénitentiaire,

– s'agissant des soins sans le consentement du malade en hospitalisation d'office : toujours en milieu hospitalier, soit par le secteur psychiatrique habilité de l'hôpital de rattachement, soit en unité pour malades difficiles (UMD).

L'hospitalisation à temps complet des détenus en établissement de santé, en application de l'article D. 398 du code de procédure pénale (CPP) ne peut, en l'absence d'UHSA (voir ci-après), être réalisée que sous le régime de l'hospitalisation d'office, dans des établissements habilités à recevoir des patients hospitalisés sans consentement.

Même si cette organisation a considérablement amélioré la prise en compte des pathologies et troubles mentaux, l'ampleur du phénomène des troubles mentaux en prison est telle que cette prise en charge demeure encore insuffisante. Afin de remédier à cette situation, il a été prévu, en application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, la création d'unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) chargées d'accueillir les personnes détenues souffrant de troubles psychiatriques nécessitant une hospitalisation à temps complet, avec ou sans consentement.

Le programme de construction porte sur 705 lits et comporte deux tranches de construction. La première tranche, d'une capacité de 440 places, couvre la période de 2010 à 2014. Toutefois, des arbitrages financiers nécessaires ainsi que des mises en chantier ont retardé le calendrier d'ouverture en 2012 pour certains sites.

LIEUX D'IMPLANTATION ET DATES D'OUVERTURE PRÉVUES

Direction Interrégionale	Localisation	Commune	Capacité	Date d'ouverture prévue
LYON	CH Le Vinatier	BRON	0	21 mai 2010
STRASBOURG	Centre Psycho-thérapeutique de Nancy Laxou	LAXOU	0	Janvier 2012
TOULOUSE	CH Gérard Marchand	TOULOUSE	40	Janvier 2012
DIJON	CH Georges Daumezon	FLEURY LES AUBRAY	40	Septembre 2012
MARSEILLE	CH Edouard Toulouse	MARSEILLE	60	2 ^{ème} trimestre 2014
LILLE	CH Seclin	SECLIN	60	2 ^{ème} trimestre 2013
BORDEAUX	Centre Hospitalier spécialisé Cadillac	CADILLAC SUR GARONNE	40	2 ^{ème} semestre 2014

La deuxième tranche de construction, comportant 265 places, sera réalisée à partir de 2014, les sites restant à déterminer par les services du ministère de la Justice et des libertés et du ministère en charge de la santé. Une évaluation sera réalisée à l'issue de la construction de la première tranche. En fonction de l'évolution de la situation carcérale et du retour d'expérience des premières UHSA, un réajustement portant sur la seconde tranche sera proposé, le cas échéant.

V.- LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

L'augmentation de la délinquance des jeunes n'a jamais été endiguée depuis 15 ans. En réalité, le Rapporteur spécial constate que l'évolution de la délinquance des mineurs est préoccupante à double titre : d'une part, le nombre de mineurs mis en cause dans les faits de délinquance tend à progresser et d'autre part, les faits commis par les mineurs s'aggravent et sont notamment de plus en plus des atteintes aux personnes.

Tant les données statistiques fournies par l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales (ONDRP) sur les mises en cause de mineurs par les services de police et de gendarmerie que les condamnations enregistrées par le casier judiciaire national révèlent que la délinquance des mineurs a progressé au cours des dernières années, même si cette progression s'est globalement ralentie depuis 2002, grâce à l'action résolue des gouvernements qui se sont succédé depuis cette année.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MINEURS MIS EN CAUSE PAR LES SERVICES DE POLICE ET DE GENDARMERIE ET DES CONDAMNATIONS DE MINEURS ENTRE 1997 ET 2009

	1997	2002	Progression annuelle moyenne sur la période 1997/2002	2009	Progression annuelle moyenne sur la période 2002/2009	
Nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie	154 437	180 382	+ 3,4 %	214 612	+ 2,7 %	
Condamnations pour crimes commis par des mineurs de...	moins de 13 ans	11	40	+ 52,7 %	26	- 5,0 %
	13 à 15 ans	115	223	+ 18,8 %	297	+ 4,7 %
	16 à 18 ans	246	235	- 0,9 %	215	- 1,2 %
<i>Ensemble des condamnations de mineurs pour crimes</i>	372	498	+ 6,8 %	538	+ 1,1 %	
Condamnations pour délits commis par des mineurs de...	moins de 13 ans	876	870	- 0,1 %	1 823	+ 15,6 %
	13 à 15 ans	12 747	11 959	- 1,2 %	21 942	+ 11,9 %
	16 à 18 ans	16 570	15 395	- 1,4 %	30 629	+ 14,1 %
<i>Ensemble des condamnations de mineurs pour délits</i>	30 193	28 224	- 1,3 %	54 394	+ 13,2 %	
Ensemble des condamnations pour crimes et délits	30 565	28 722	- 1,2 %	54 932	+ 13,0 %	

Source : Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales et casier judiciaire national

Ce tableau met en évidence les évolutions suivantes de la délinquance des mineurs et de la réponse qui y a été apportée :

– tout d'abord, si le nombre de mineurs mis en cause par les services de police et de gendarmerie n'a cessé d'augmenter entre 1997 et 2002, l'augmentation moyenne annuelle a toutefois été moins forte pendant la période 2002-2009 (+ 2,7 %) que pendant la période 1997-2002 (+ 3,4 %) ;

— en deuxième lieu, alors que le nombre de condamnations de mineurs pour crimes avait explosé entre 1997 et 2002 (+ 6,8 % par an), ce nombre a continué de progresser entre 2002 et 2009, mais de façon beaucoup plus lente (+ 1,1 % par an) ;

— enfin, si le nombre de condamnations de mineurs pour délits avait légèrement baissé entre 1997 et 2002 (- 1,3 % par an) puis a fortement augmenté entre 2002 et 2009 (+ 13 % par an), cette évolution traduit certes en partie une augmentation du nombre de mineurs auteurs de délits, mais elle traduit aussi et surtout la mise en place depuis 2002 d'une politique pénale beaucoup plus volontariste à l'égard des mineurs délinquants. Ainsi, la réponse pénale à l'égard des mineurs délinquants est devenue beaucoup plus systématique, afin de lutter contre le sentiment d'impunité que pouvaient ressentir jusque-là les mineurs.

Dans un tel contexte, l'action de la Protection judiciaire de la jeunesse est essentielle. Depuis 2009, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a recentré son intervention auprès des mineurs délinquants

A.— UN PROGRAMME QUI CONNAÎT DEPUIS TROIS ANS UNE RÉFORME STRUCTURELLE

1.— Le recentrage des missions autour de la prise en charge des mineurs délinquants

Depuis 2009, la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse a recentré son intervention auprès des mineurs délinquants. Les Conseils de sécurité intérieure avaient, dès les 8 juin 1998 et 27 janvier 1999, souhaité que « *le secteur public de la PJJ se réorganise prioritairement autour de la prise en charge des mineurs délinquants* ». Depuis, plusieurs rapports parlementaires et, surtout, plusieurs textes législatifs ont confirmé cette orientation. En particulier, la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui confirme et conforte la place du président du Conseil général dans la protection de l'enfance. Le projet stratégique national 2008-2011 de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse a permis d'atteindre cet objectif.

La direction de la Protection judiciaire de la jeunesse a profondément modifié son organisation territoriale pour rendre plus efficace l'action de ses services et établissements, assurer une prise en charge de qualité sans délais des jeunes, et favoriser la coordination avec l'ensemble des acteurs concernés : magistrats, services de l'État et élus. Le cadre éducatif de la spécificité de la prise en charge des mineurs ayant commis un acte de délinquance a été réaffirmé et les principales composantes de l'intervention éducative des services de la protection judiciaire de la jeunesse dans ce contexte ont été précisées par une circulaire du 2 février 2010.

L'année 2012 correspond à la première année du projet stratégique national 2012-2014 (PSN 3). Dans le cadre du PSN 2009-2011, la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) avait notamment recentré l'action des établissements et services sur la prise en charge des mineurs ayant commis des actes de délinquance.

Les prises en charge au civil étant d'ores et déjà marginales en 2011 en dehors des investigations qui restent de la compétence de l'État, ce recentrage se traduit essentiellement par la poursuite de l'amélioration des méthodes de l'action d'éducation en direction des mineurs délinquants.

Pour autant, si la DPJJ n'a plus de mission d'opérateur direct de la protection des jeunes majeurs et des mineurs en danger, elle est chargée, dans le cadre de la compétence du ministère de la justice et des libertés, de l'ensemble des questions intéressant la justice des mineurs et de la concertation entre les institutions intervenant à ce titre, que ce soit en matière civile ou pénale (décret du 9 juillet 2008).

2.- Garantir la qualité du parcours du mineur faisant l'objet d'une décision judiciaire

Au-delà des efforts réalisés au profit des mineurs délinquants, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse poursuivra en 2012 la mise en œuvre des réformes engagées dont l'objectif est de garantir cette coordination et la qualité du parcours de tous les mineurs faisant l'objet d'une décision judiciaire à travers quatre objectifs :

1° Garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilite, une aide à la décision tant en matière civile que pénale

En 2011, une profonde réforme de l'investigation a été engagée. La mesure judiciaire d'investigation éducative remplacera en 2012 l'enquête sociale et l'investigation d'orientation éducative afin de réunir tous les éléments dont le magistrat a besoin pour évaluer la situation d'un mineur et pour prendre la décision la mieux adaptée. La DPJJ contribuera par ailleurs à l'amélioration des procédures de signalement en participant, aux côtés des parquets, aux instances créées par la loi relative à la protection de l'enfance, notamment aux protocoles concernant les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) et aux observatoires départementaux.

2° Renforcer l'intervention de la DPJJ en direction des jeunes confiés au pénal en leur assurant sans délai une prise en charge de qualité.

À cet effet, la DPJJ a parachevé en 2011 la réorganisation de ses propres structures et de ses directions territoriales afin d'améliorer leur taux d'encadrement et d'optimiser leur management au service de l'insertion des mineurs pris en charge. Pour ce faire, la protection judiciaire de la jeunesse a renforcé son activité en privilégiant :

– la structuration de l'intervention éducative par les activités de jour définie par la circulaire du 25 février 2009. Chaque mineur pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse qui serait en dehors des dispositifs de droit commun doit bénéficier d'une activité de jour ;

– le renforcement du taux d'encadrement des mineurs dans les établissements de placement éducatif en passant de 12 à 14 éducateurs par structure de 12 places.

Les établissements qui ne seraient pas aux normes doivent être restructurés ;

– la généralisation des bureaux d'exécution des peines (BEX). Ils contribuent à une prise en charge des mineurs sans délai par les services de la protection judiciaire de la jeunesse ;

– la signature avec des conseils généraux d'une convention de partenariat. Dans la recherche d'une complémentarité plus efficiente entre l'État et les conseils généraux, elles permettent d'auditer ensemble les établissements habilités conjointement ;

– l'objectif éducatif de chaque mesure pénale confiée par un magistrat. La circulaire du 2 février 2010 relative à l'action d'éducation dans le cadre pénal précise que quelle que soit la nature de la mesure mise en œuvre, l'un des objectifs de l'action d'éducation dans le cadre pénal est de prévenir la réitération d'actes délictueux.

3° Garantir à l'autorité judiciaire, aux usagers et aux citoyens, par le contrôle, l'audit et l'évaluation, la qualité de l'aide aux décisions et celle de la prise en charge dans les services publics ou associatifs habilités par la DPJJ.

En 2011, les équipes d'audit nouvellement constituées seront pleinement opérationnelles afin de garantir, *a minima*, un audit tous les cinq ans de chaque structure.

4° Concevoir des normes et des cadres d'organisation de la justice des mineurs qui conjuguent la contrainte judiciaire et l'objectif de socialisation.

B.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les objectifs du programme 182 n'évoluent pas entre 2011 et 2012. Les indicateurs font l'objet d'évolutions ou d'adaptations afin d'augmenter leur pertinence :

– les indicateurs 1.2 à 1.4 sont renumérotés sans changer de libellé. Pour l'indicateur 1.4 (niveau d'accompagnement éducatif des mineurs détenus), l'unité de compte est modifiée : l'application GAME 2010 mesure cette activité non pas en heures mais en demi-journées, unité jugée plus pertinente au regard de la prise en charge d'un public particulièrement difficile. L'indicateur est modifié en conséquence afin de rendre compte avec le niveau de précision disponible ;

– l'indicateur 1.5 devient le 1.6 et un nouvel indicateur 1.5 *Taux d'audit des établissements et services est créé*. La procédure d'audit est une garantie de la qualité des prises en charge. Chaque établissement et service doit être audité au moins une fois par période de 5 ans, soit 20 % (1/5) de l'ensemble des structures par an. La cible à terme doit être de 100 % des structures devant être auditées dans l'année. L'indicateur 1.5 ne concerne que les établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité exclusif État (CER, CEF) qui prennent seulement en charge les mineurs délinquants ;

– l'indicateur 3.1 « taux d'occupation des établissements » est complété par le taux de prescription (placements décidés par les magistrats) qui ne correspond pas toujours aux présences effectives des jeunes en raison des fugues, incarcérations ou hospitalisations, afin d'affiner l'analyse. En conséquence les trois sous-indicateurs portant sur les taux d'occupation des établissements de placement éducatif, des centres éducatifs renforcés et des centres éducatifs fermés sont complétés par trois autres qui portent sur les taux de prescription pour ces mêmes catégories ;

– l'indicateur 3.3 donnant les coûts complets des mesures judiciaires par journée ou par acte, le sous-indicateur « prix d'une mesure d'investigation et d'orientation éducative » est remplacé par un sous-indicateur « prix d'une mesure judiciaire d'investigation éducative » pour prendre en compte la réforme de l'investigation intervenue en 2011 : les mesures actuelles d'investigation (enquêtes sociales et IOE) sont progressivement remplacées cette année par une mesure unique (MJIE), mesure qui sera pleinement opérationnelle en 2012. Le sous-indicateur « prix d'une journée de placement en établissement non spécialisé (secteur associatif) » est abandonné : ces établissements non spécialisés prennent en règle générale beaucoup plus de mineurs en danger que de mineurs délinquants. Par ailleurs, il agrège les coûts d'un grand nombre d'établissements ayant des caractéristiques et des modalités de prise en charge diverses (Centres Sociaux Professionnels (CSP) ou Éducatifs et Professionnels (CEP), Maisons d'Enfants à Caractère Social (MECS), Centres d'Hébergement Diversifié (CHD), Centres de Placements Familiaux Socio Éducatifs (CPFSE), Lieux de Vie...);

– l'indicateur 4.1 *Part des audits des établissements et services réalisés conjointement avec les Conseils généraux* est modifié, en cohérence avec le nouvel indicateur 1.5, pour apprécier cette proportion au regard du nombre d'établissements qui devraient être audités dans l'année (soit 20 % du total afin que chaque établissement soit audité au moins une fois tous les cinq ans) et non plus par rapport au nombre total d'établissements.

L'architecture des budgets opérationnels de programme ne fera pas l'objet de modification en 2012.

C.– DES CRÉDITS EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Les crédits du programme s'élèvent à 792,6 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 772,6 millions d'euros en crédits de paiement. Ils sont respectivement en hausse de 4,6 % et 2 %.

Cette augmentation est légère notamment par rapport aux autres programmes mais elle intervient après 3 ans de diminution des crédits liés au recentrage des missions de la PJJ.

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 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)
1 – Mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants	561,6	602,4	7 %	561,6	582,4	4 %
3 – Soutien	98,1	90,2	- 8 %	98,1	90,2	- 8 %
4 – Formation (École nationale de Protection judiciaire de la jeunesse)	33,8	31,4	- 7 %	33,8	31,4	- 7 %
5 – Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	64,2	68,7	7 %	64,2	68,7	7 %
Total	757,7	792,7	5 %	757,7	772,7	2 %

Source : projet annuel de performances pour 2012.

1.– Un plafond d'emplois en progression

Le plafond d'autorisation d'emplois pour le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* en 2012 s'élève à 8 395 équivalents temps plein travaillés se répartissant ainsi.

PLAFONDS D'EMPLOIS POUR LE PROGRAMME

Par action	
Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	5 857
Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	783
Soutien	1 305
Formation	450
total	8 395

Par catégorie	
Magistrats de l'ordre judiciaire	10
Personnels d'encadrement	2 467
B métiers du greffe, de l'insertion et de l'éducatif	4 455
B administratifs et techniques	275
C administratifs et techniques	1 188
total	8 395

Il était prévu dans le budget triennal, de supprimer 140 équivalents temps pleins travaillés (ETPT) en 2012 dans le cadre de l'application de la RGPP. Mais, le ministère a obtenu que 50 emplois soient redéployés au titre des fonctions éducatives, parallèlement, 60 emplois sont créés au 1^{er} janvier 2012 au titre de la réforme de la justice des mineurs (pour transformer 20 UEHC en CEF).

Par ailleurs, le plafond d'emploi 2012 tient compte du transfert de 76 emplois au 1^{er} janvier 2012 au profit du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* dans le cadre de la mise en place des plateformes inter-directionnelles de mutualisation des fonctions support.

2.– L'action 1 *Mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants*

Les effectifs dédiés à la prise en charge hors investigation des mineurs délinquants seront stabilisés et les crédits de l'action n° 1 *Mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants* ajustés pour financer des ouvertures ou extension en année pleine de trois centres éducatifs fermés. L'activité au pénal augmente en effet de 4 % par an.

L'augmentation des crédits de l'action 1 correspond principalement à une dotation supplémentaire de 10 millions d'euros en crédits de paiement pour financer la transformation de 20 unités éducatives d'hébergement collectif en centres éducatifs fermés (CEF) en application de la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement du mineur (abaissement du seuil de 7 à 5 ans d'emprisonnement pour un placement en CEF), et qui portent essentiellement sur les crédits d'investissement. Il n'y a pas d'abondement des crédits de fonctionnement qui sont soumis comme pour les services judiciaires à un effort de rationalisation (plan achats).

3.– L'action 3 *Soutien*

Les crédits de l'action n° 3 *Soutien* continuent de baisser en 2011. La PJJ va achever la réorganisation des échelons déconcentrés afin d'adapter le nombre des directions territoriales à la cinquantaine de territoires pertinents de la prise en charge éducative des mineurs délinquants ; les effectifs dédiés aux fonctions de soutien seront réduits. Les dépenses immobilières seront imputées sur les actions en fonction de la réalité des opérations programmées et non plus arbitrairement sur le soutien.

Cette année l'imputation de loyers budgétaires pour des locaux servant à l'accueil des familles ou à l'organisation d'activités d'insertion et de remobilisation pour les jeunes change d'affectation d'action. Ces dépenses de 1,8 million d'euros imputées en 2011 sur l'action 3 (soutien), sont imputées en 2012 sur l'action 1 afin de mieux prendre en compte la destination des locaux.

L'action 3 est donc diminuée d'autant. La majeure partie de la baisse sur cette action, toutefois, s'explique par des économies en personnel résultant d'une part de la poursuite de la réorganisation territoriale de la PJJ (fusion des petites directions territoriales) et d'autre part, du transfert de 76 ETPT au profit du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de justice* dans le cadre de la mise en œuvre de plateformes inter directionnelles de mutualisation des fonctions support relevant du secrétariat général. De plus, malgré un grand effort sur cette fonction durant ces deux dernières années, la programmation tente de préserver autant que possible les moyens du « cœur de métier ». Pour autant, il est probable qu'en gestion seront affectés également les moyens de la fonction éducative.

4.– L'action 4 *Formation*

L'action 4 diminue du fait de la réforme de la formation initiale des éducateurs dont les salaires sont comptabilisés sur cette action pendant le temps de formation, ainsi que de la baisse du nombre de stagiaires dans les promotions, conséquence de la baisse des effectifs.

5.– L'action 5 *Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger*

L'action 5 correspond aux investigations (civiles et pénales) effectuées par le seul secteur associatif.

Cette action, dotée de 64 millions d'euros en PLF 2011 – augmentés à 67 millions d'euros en gestion pour mettre en place la nouvelle mesure d'investigation – est portée à 68 millions d'euros en 2012.

D.– UN IMPORTANT PROGRAMME IMMOBILIER

1.– Les nouveaux établissements

En 2011, la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a ouvert 5 nouveaux établissements (10,2 millions d'euros) : 3 Établissements du secteur public (7,5 millions d'euros), une unité éducative d'hébergement collectif (UEHC) de Pessac (1 million d'euros), une UEHC à Bures-sur-Yvette (1,7 million d'euros), une UEHC à Limoges (1,3 million d'euros) et une à UEHC de Laon (3,5 millions d'euros) et un centre éducatif fermé (CEF) de Combs-la-Ville (2,7 millions d'euros) dépendant du secteur associatif habilité.

En 2012, la DPJJ devrait réceptionner 4 nouveaux établissements (8,2 millions d'euros) : une UEHC du Robert en Martinique (1,3 million d'euros), une UEHC d'Avignon (2,2 millions d'euros), un CEF de d'Épinaie sur Seine (3,7 millions d'euros) et une unité éducative d'activités de jour de Valence (1 million d'euros).

2.– La création de 20 centres éducatifs fermés

La loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale des mineurs et le jugement des mineurs élargit les conditions de placement en centre éducatif fermé (CEF).

Les CEF sont ouverts aux mineurs délinquants en ouvrant le recours à ce dispositif dans le cadre du contrôle judiciaire pour les mineurs de 13 à 16 ans auteurs de faits punis de cinq ans lorsqu'il s'agit de violences volontaires, agression sexuelle ou d'un délit commis avec la circonstance aggravante de violences et lorsque le magistrat envisage la révocation d'un sursis avec mise à l'épreuve, le placement en CEF devenant une alternative à l'incarcération dans ce cadre.

Cette modification de l'ordonnance de 1945 conduit à la création de 20 CEF par transformation d'unités éducatives d'hébergement collectif existantes. L'implantation des nouveaux établissements tiendra compte des bassins de délinquance et permettra une répartition géographique plus équilibrée des établissements. L'augmentation de 4,6 % des autorisations d'engagement s'explique par la construction de ces 20 nouveaux centres.

Au second semestre 2011, les unités ayant vocation à être transformées seront déterminées ce qui permettra de connaître précisément l'impact sur la répartition des UEHC. L'augmentation de l'annuité 2012 du budget triennal (30 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10 millions d'euros en crédits de paiement) porte sur l'investissement immobilier. Une étude d'impact, concernant les aspects financiers et de ressources humaines, a chiffré le besoin à 60 ETP.

a) La montée en charge du dispositif

Depuis l'ouverture du dispositif en 2003, 44 CEF sont en fonctionnement dont 2 dans les départements d'outre-mer (34 du secteur associatif, 10 du secteur public) pour une capacité totale de 488 places. 11 CEF sont mixtes. Un CEF est habilité exclusivement pour la prise en charge des jeunes filles.

Ce programme en voie de finalisation comportera à terme 48 établissements soit 36 associatifs et 12 publics pour 576 places.

Le développement continu de ce type d'établissement depuis 2003 constitue le premier indicateur d'utilité et d'intégration réussie des centres éducatifs fermés dans le dispositif global de placement judiciaire.

b) Un premier bilan du fonctionnement des CEF

Après 7 ans de fonctionnement, on peut d'ores et déjà dresser quelques constats.

– Les centres éducatifs fermés sont destinés à la prise en charge exclusive des mineurs de 13 à 18 ans multirécidivistes ou ayant commis des faits d'une particulière gravité. 3 800 mineurs ont été placés en CEF depuis 2003 ; ils sont à 74 % des mineurs multi-réitérants et à 94 % des garçons. **Le public accueilli en CEF est le plus souvent un public d'adolescents cumulant des carences éducatives avec des difficultés familiales, sociales et psychologiques.**

Le caractère contenant des CEF offre aux magistrats des alternatives supplémentaires à l'incarcération. Les CEF contribuent fortement à la baisse du nombre de mineurs détenus enregistrée sur la période 2002/2010. La part des prévenus est également passée de 76,4 % à 58,2 % sur cette même période.

L'état de santé physique des mineurs présente des carences importantes. En fonction des troubles observés, une prise en charge médicale voire une hospitalisation sont mises en œuvre. Du personnel infirmier est présent sur chaque CEF ; certains des mineurs placés en CEF présentent des troubles du comportement difficilement contenus par les dispositifs éducatifs classiques.

– **Le placement en CEF constitue une réelle alternative à l’incarcération en favorisant l’éducation dans un cadre contraint.** Le projet pédagogique des centres éducatifs fermés répond à un objectif de réinsertion, tant sociale que scolaire et/ou professionnelle du mineur, poursuivi par le biais d’une mise en activité quotidienne. Un programme d’activités individualisé est mis en place après évaluation des besoins du mineur. Les activités d’apprentissage sont concentrées sur les cinq premiers jours de la semaine, à une fréquence au minimum bihebdomadaire, et souvent quotidienne. Les activités sportives sont organisées à un rythme soutenu, à raison de deux heures par jour en moyenne.

Enfin, certains centres éducatifs fermés proposent, dans leur projet d’établissement, la découverte d’activités culturelles et/ou professionnelles spécifiques (découverte du métier de marin pêcheur ; restaurant d’application sur place ; découverte des métiers équestres, etc.).

Chaque CEF bénéficie de la mise à disposition d’un professeur de l’Éducation nationale dont l’action vise à la réintégration des mineurs dans le système scolaire de droit commun et, pour les plus âgés, de s’engager dans une formation professionnelle et/ou une poursuite d’études en lycée général et technologique.

Les mineurs font l’objet d’une surveillance stricte et d’une prise en charge adaptée à leurs problématiques, visant notamment à fixer des repères que leur contexte familial et leur histoire personnelle ne leur ont pas donnés.

– **Les incidents tendent progressivement à être moins nombreux depuis 2004.** Sur l’année 2010, une dizaine d’incidents significatifs est à relever. Les incidents les plus fréquents, les fugues, se produisent principalement en début de séjour. Elles représentent environ 60 % des incidents ; les atteintes aux personnes environ 20 % ⁽¹⁾.

Plus de 80 % des CEF ont aujourd’hui mis en place des modalités particulières de gestion des incidents : protocoles avec les juridictions et les services de police et ou de gendarmerie ; formation spécifique des personnels ; « débriefing » post-incident.

– **La circulaire DPJJ/DACG du 13 novembre 2008 (incluant le cahier des charges des centres éducatifs fermés) précise et renforce les dispositions relatives au suivi et à la préparation à la sortie des mineurs.**

Un projet éducatif construit, intensif et structuré permet d’assurer la prise en charge évolutive des mineurs. Le fonctionnement des centres éducatifs fermés prévoit plusieurs étapes : la phase d’accueil, la mise en place d’un programme intensif (basé sur la scolarité et/ou les apprentissages) et l’élaboration d’un projet de sortie proposant une perspective concrète d’insertion sociale et professionnelle.

(1) Rapport ISPJJ d’octobre 2008 : « les centres éducatifs fermés [...] : état des lieux, évolution depuis 3 ans, perspectives ».

Le cadre du projet stratégique national 2008/2011 de la protection judiciaire de la jeunesse renforce le pilotage du parcours de chacun des mineurs au niveau des services des directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse afin de construire des projets de sortie concrets :

– en amont, par une évaluation précise de la faisabilité d'un projet en lien avec le milieu ouvert, la mission éducative en maison d'arrêt, le service éducatif en établissement pénitentiaire pour mineur,

– durant le placement, par le renforcement des liens entre les centres éducatifs fermés et les services de milieu ouvert.

Cette démarche permet de suivre l'évolution du mineur et de lui faire des propositions adaptées à l'issue de son placement. La signature de protocoles de travail entre le centre éducatif fermé et le service de milieu ouvert favorise les échanges d'informations avant et à l'issue de la prise en charge des mineurs.

– **Les centres éducatifs fermés offrent une réponse pertinente aux mineurs les plus ancrés dans la délinquance** ou qui commettent les actes les plus graves.

Le dispositif centré sur les mineurs multi réitérants (74 % des mineurs placés) a un effet positif sur la réitération des mineurs pour un placement au-delà de 4 mois, accentué au-delà de six mois.

– **En matière de santé mentale**, dès 2008, **sept établissements** (Moissannes, Soudaine la Vinadière, La Jubaudière, Liévin, Saint Venant, Valence, Savigny) ont pu bénéficier de la mise en œuvre d'une expérimentation visant au renforcement du CEF en moyens de santé mentale (soit 2,5 équivalents temps plein de psychiatre, psychologue, infirmier répartis selon les besoins de la structure). Les premiers résultats établissent l'utilité de ce renforcement : il améliore significativement les liens entre le CEF et les services de psychiatrie de proximité. On note également une amélioration significative du fonctionnement des centres éducatifs fermés qui se traduit selon les CEF, par une diminution des incidents dans la prise en charge, par une meilleure capacité des professionnels à les contenir ou encore par une baisse des arrêts maladie.

Ce dispositif est étendu en 2011 pour 6 nouveaux établissements (Brignoles, Sainte Ménéhould, L'Hôpital le Grand, Chatillon-sur-Seine, Allonnes, Saverne), soit un CEF renforcé santé mentale dans 8 des 9 directions interrégionales.

– La direction de la Protection judiciaire de la jeunesse est très attentive aux remarques et préconisations **que le contrôleur général des lieux privatifs de liberté** transmet à la suite des contrôles effectués dans les centres éducatifs fermés.

Les instructions nécessaires sont transmises aux établissements concernés afin de remédier aux points soulignés et porter les améliorations souhaitables. Ainsi, depuis les visites effectuées, des actions concrètes répondant aux recommandations du contrôleur général des lieux privatifs de liberté ont été mises en œuvre par les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse et ont permis des évolutions positives.

Au 30 mai 2011, 19 CEF sur 44 ont été visités par le CGLPL. Parmi eux : 6 CEF ont été contrôlés en 2009, 9 CEF ont été contrôlés en 2010 et 3 CEF ont été contrôlés en 2011.

– **Fin 2011, la quasi-totalité des centres éducatifs fermés aura été audité.** La formalisation des différents outils de la loi du 2 janvier 2002 (projet de service, document individuel de prise en charge, règlement de fonctionnement) qui participent à la cohérence de la prise en charge éducative est contrôlée lors des audits.

Une politique volontariste est mise en œuvre pour améliorer la formation et la qualification des personnels exerçant en centre éducatif fermé. Un questionnaire transmis en janvier 2011 à l'ensemble des établissements a permis de compléter l'étude des besoins en formation effectuée lors de la journée nationale du 17 juin 2009. Fin 2011, un programme dédié sera proposé à l'ensemble des personnels du secteur public et du secteur associatif habilité. L'attention portée sur le recrutement et la formation des personnels permet également de prévenir le recours inadapté aux moyens de contrainte physique.

Le renforcement des moyens en santé mentale expérimenté depuis 2008 dans sept centres éducatifs fermés a été généralisé à six nouveaux centres évaluation. Les liens entre les services de la protection judiciaire de la jeunesse et le secteur de santé mentale sont par ailleurs formalisés dans dix-huit établissements. Les centres éducatifs fermés disposent de pôles de soins opérationnels (présence d'infirmiers et de psychologues) qui conduisent des actions de prévention et d'éducation à la santé.

c) Le coût élevé des centres éducatifs fermés

Le cahier des charges des centres éducatifs fermés tel qu'il a été défini lors du lancement du dispositif en 2003 a comme principe premier le taux d'encadrement élevé. Il indique que « *les mineurs font l'objet de mesures de surveillance et de contrôle permettant d'assurer un suivi éducatif et pédagogique renforcé et adapté à leur personnalité.* »

Ce taux élevé d'encadrement explique le coût de ces structures notamment par comparaison aux autres modes de prise en charge des mineurs délinquants comme le montre le tableau suivant.

**COÛT DE LA PRISE EN CHARGE
DES MINEURS DÉLINQUANTS**

(en euros)

	2008 Réalisation	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision actualisée à mi-année	2012 Prévision PLF
Secteur Public					
Journée de milieu ouvert ou d'investigation	10,1	10,5	11,1	11,9	12,0
Journée de placement UEHC	506	487	500	490	480
Journée de placement CER	636	668	704	685	685
Journée de placement CEF	663	603	659	625	641
Secteur Associatif Habilité					
Mesure d'investigation et d'orientation éducative (IOE)	3 217	3 242	3 246	3 358	3 391
Mesure d'enquête sociale	1 955	2 113	2 111	2 111	2 135
Mesure judiciaire d'investigation éducative					2 620
Mesure de réparation	725	798	849	840	846
Journée de placement en établissement non spécialisé mineurs délinquants	173	177	181	170	171
Journée de placement CPI	361	354	375	363	363
Journée de placement CER	489	482	503	480	480
Journée de placement CEF	625	599	603	579	553

**E.– LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'INSERTION DE LA DÉFENSE (EPIDe),
NOUVEL OUTIL DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS DÉLINQUANTS**

1.– Une évolution importante du ministère de la justice

Alors que la proposition de loi de M. Éric Ciotti visant à instaurer un service citoyen pour les mineurs délinquants était examinée en première lecture à l'Assemblée nationale, M. Michel Mercier a annoncé à l'Assemblée nationale le 5 octobre 2011 que dès février 2012, les trois établissements publics d'insertion de la Défense (EPID) de Bourges, Belfort et Val-de-Rueil.

Les EPIDe reçoivent déjà des jeunes volontaires au titre du dispositif « Défense deuxième chance ». D'ici juin 2012, Le Garde des Sceaux a déclaré que 15 établissements pourront accueillir des mineurs délinquants et a rappelé que « l'EPIDe n'est pas une structure militaire mais bien une structure civile qui s'inspire du modèle militaire mais aussi des méthodes des travailleurs sociaux ».

Les vingt centres EPIDe qui offrent une capacité d'accueil de 2 250 places ne sont pas des établissements à statut militaire mais des établissements civils. Le personnel comprend trois types de personnel : les enseignants de l'Éducation nationale, les cadres chargés de l'encadrement des jeunes et de la formation civique et une équipe en charge de l'insertion professionnelle qui accompagne le jeune dans la définition et la validation de son projet professionnel. C'est dans la deuxième catégorie de personnels, en charge de l'encadrement et de la formation civique, que se trouvent d'anciens militaires, recrutés pour leur expérience en matière d'encadrement des jeunes, leur forte disponibilité et leur capacité d'investissement personnel importante.

Les résultats des centres EPIDe sont très encourageants puisqu'ils font apparaître un « taux de sorties positives » constitués soit par l'entrée dans la vie active avec un contrat de travail durable, soit par la poursuite d'une formation qualifiante, de 80 % (si on le rapporte aux jeunes sortis des centres et ayant achevé leur contrat, en excluant les démissions et les exclusions). Le dispositif a donc su combiner avec succès une méthode éducative inspirée de la culture militaire, une formation comportementale adaptée et une remise à niveau scolaire débouchant sur la possibilité d'entamer une formation professionnelle.

2.— Le dispositif prévu par la proposition de loi de M. Ciotti en cours d'examen au Parlement

La proposition de loi a pour objet d'enrichir la diversité des réponses pénales à la disposition des magistrats de la jeunesse en créant une nouvelle mesure pénale consistant en l'exécution par le mineur de plus de 16 ans auteur d'une infraction d'un contrat de service en établissement public d'insertion de la défense. Ce contrat sera calqué sur le régime du contrat de volontariat pour l'insertion exécuté dans les mêmes centres EPIDe que ceux accueillant les actuels volontaires.

Cette nouvelle mesure pourra être ordonnée par le juge dans le cadre de la composition pénale, de l'ajournement de peine et du sursis avec mise à l'épreuve. Il s'agit donc d'un cadre à la fois contenant ⁽¹⁾ et formateur sur les plans civique et professionnel, sans pour autant consister en une mesure privative de liberté.

Le Rapporteur spécial estime que l'accueil des mineurs dans les centres EPIDe constitue une alternative à l'incarcération ou au placement en centre éducatif fermé, qui permettra au mineur de réapprendre les valeurs de vie en société tout en bénéficiant d'une remise à niveau scolaire et d'une formation professionnelle.

(1) Ce terme est utilisé par la protection judiciaire de la jeunesse pour qualifier notamment le fonctionnement des centres éducatifs fermés. Il désigne une structure caractérisée par un encadrement et une discipline stricts, permettant de contrôler le comportement et le risque d'attitude violente des jeunes.

3.— L'impact budgétaire de la réforme

Le ministère de la justice dès 2012 devra prévoir si la proposition de loi est adoptée par le Parlement des crédits pour financer le fonctionnement de l'établissement public d'insertion de la Défense. Ce n'est pas le cas aujourd'hui puisque les jeunes accueils dans les centres EPIDe ne sont pas délinquants. En 2011, le budget des 20 centres EPIDes s'est élevé à 85 millions d'euros, issus pour 48,5 millions d'euros d'une subvention de la mission *Travail et emploi*, 25 millions d'euros d'une subvention de la mission *Ville et logement*, 10,5 millions d'euros d'un financement du Fonds social européen (FSE) et 1 million d'euros de la taxe d'apprentissage. L'EPIDe a employé en 2011 961 ETPT.

Les modalités de financement de la prise en charge des mineurs qui exécuteront à l'initiative de l'autorité judiciaire un contrat de service en établissement public d'insertion pour la défense, devront être définies entre les ministères concernés. Le coût de la mesure de contrat de service en établissement public d'insertion apparaît toutefois modeste par comparaison avec les autres placements dont peuvent faire l'objet les mineurs délinquants. En 2010, le coût annuel d'un contrat de volontariat pour l'insertion s'élevait à 40 750 euros, le contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'EPIDe et ses autorités de tutelle ayant fixé un objectif de réduction de ce coût à 35 000 euros pour 2011. Le prix de journée de l'accueil en EPIDe s'est donc élevé à 111,5 euros en 2010.

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

La politique menée en matière d'accès au droit et à la justice doit permettre à chaque citoyen d'avoir la connaissance de ses droits et de les faire valoir quelle que soit sa situation sociale et où qu'il se situe sur le territoire.

Elle concerne l'utilisateur dans tous les domaines de sa vie quotidienne (travail, logement, consommation, famille...), qu'il soit demandeur d'information, de diagnostic juridique ou d'aide aux démarches ou encore concerné par une action en justice ou un contentieux familial.

Il s'agit d'une politique partenariale qui se traduit :

– pour l'accès à la justice, par la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais du procès au titre de l'aide juridictionnelle pour les justiciables dont les ressources sont insuffisantes ainsi que le financement de l'aide à l'intervention de l'avocat ;

– pour l'accès au droit et l'aide aux victimes ainsi que pour la médiation familiale et les espaces de rencontre par un soutien financier au secteur associatif et aux collectivités locales.

La Cour des comptes estime que, compte tenu de sa taille financière réduite, le programme 101 devrait être rattaché au programme 166. Le ministère considère qu'une modification de l'architecture budgétaire n'est pas opportune alors que les réformes envisagées devraient avoir une incidence sur le mode de gestion des crédits d'aide juridictionnelle et d'aide à l'intervention de l'avocat ; l'argument est d'autant plus recevable que l'information du Parlement n'en est que meilleure.

A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les priorités d'action des gestionnaires du programme pour 2012 seront très proches de celles des années précédentes.

Le projet annuel de performances 2012 met l'accent sur :

– l'amélioration des délais de traitement des demandes d'aide juridictionnelle ;

– la maîtrise du coût de gestion de l'aide juridictionnelle ;

– l'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle ;

– l'amélioration du service rendu en matière d'accès au droit ;

– le renforcement des dispositifs d’aide aux victimes en particulier au sein des juridictions notamment grâce à la tenue de permanences des associations d’aide aux victimes dans les bureaux d’aide aux victimes lorsqu’ils existent.

B.– DES CRÉDITS EN HAUSSE GRÂCE À L’AIDE JURIDICTIONNELLE

L’essentiel des crédits du programme 101 sont des dépenses d’intervention (titre 6). S’adressant aux publics pour lesquels l’accès au droit et à la justice est le plus difficile pour des raisons financières ou géographiques, ce programme repose quasi exclusivement sur des crédits d’intervention. Les effectifs qui contribuent à la réalisation de cet objectif sont gérés par la direction des services judiciaires. Le programme ne dispose pas de crédits de rémunération de personnel.

Les dépenses de fonctionnement, destinées à l’équipement des maisons de justice et du droit et au déploiement des « contacts visio justice » dans les MJD de nouvelle génération, dans des points d’accès au droit et des MJD actuelles, représentent moins de 0,15 % de la dotation totale.

Seuls les crédits d’aide juridictionnelle progressent au sein du programme, en revanche la dotation des autres actions diminue de –2,17% conformément aux orientations du Gouvernement relatives à la maîtrise des dépenses de l’État visant à réduire de 10 % les dépenses d’intervention sur la période 2011-2013.

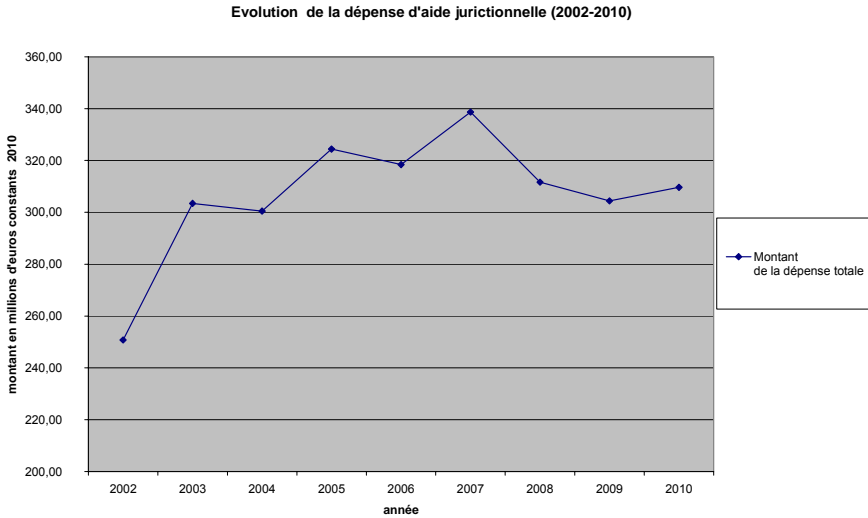
CRÉDITS DU PROGRAMME 101 (TITRE 3 ET TITRE 6)

Programme 101 Accès au droit et à la justice	PLF 2012		LFI 2011	
	AE	CP	AE	CP
TOTAL DES CRÉDITS	402 872 504	354 837 504	388 037 825	331 337 825
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	462 725	462 725	484 400	484 400
Action 2 : Maisons de justice et du droit	462 725	462 725	484 400	484 400
Titre 6 - Dépenses d'intervention	402 409 479	354 374 779	387 553 425	330 853 425
Aide juridictionnelle – action 1	384 335 000	336 300 000	369 000 000	312 300 000
Autres actions				
Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité – action 2	5 487 275	5 487 275	5 515 600	5 515 600
Aide aux victimes – action 3	10 187 504	10 187 504	10 475 000	10 475 000
Médiation familiale et espaces de rencontre – action 4	2 400 000	2 400 000	2 562 825	2 562 825

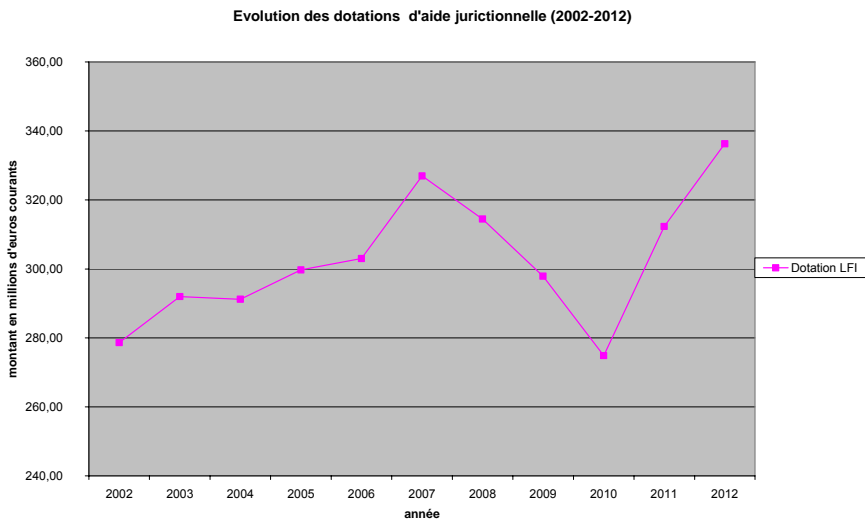
C.- LES CRÉDITS DONT DISPOSERONT LES ACTIONS

1.- L'action 1 : Les crédits de l'aide juridictionnelle

a) L'évolution de la dépense et de la dotation depuis 2002



La dépense d'aide juridictionnelle en crédits de paiements est passée de 219,18 millions d'euros en 2002 à 309,65 millions d'euros en 2010, soit une hausse de 41 % en euros courants et 23 % en euros constants. La consommation budgétaire augmente jusqu'en 2007 et baisse depuis cette date, avec une légère remontée en 2010.



La dotation en crédits de paiement inscrite en loi de finances s'est accrue globalement de 12 % entre 2002 et 2011, mais l'évolution est contrastée selon la période.

La dotation inscrite en loi de finances augmente de 2002 à 2007, baisse de 2008 à 2010, et remonte en 2011 et 2012. En 2011, la hausse résultait de l'application du taux normal de TVA à la rétribution des avocats et avoués.

b) Les crédits demandés pour 2012

En 2012, la dotation est de 384,3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 336,3 millions d'euros en crédits de paiement (+ 7,7%). L'augmentation des crédits, complétée par le produit de la contribution de l'aide juridique, permettra de faire face à la dépense effective d'aide juridictionnelle résultant des admissions, ainsi qu'aux dépenses engendrées par la réforme de la garde à vue et l'introduction d'un contrôle juridictionnel du maintien en hospitalisation complète sans consentement en raison de troubles mentaux.

L'action, qui s'élève à 336,3 millions d'euros en 2012 contre 312,3 millions d'euros en crédits de paiement 2011, représente 94,9 % du programme. Les dotations aux CARPA pour la rétribution des avocats et les droits de plaidoirie représentent 91 % de cette dépense, les paiements directs à destination des autres auxiliaires de justice 9 %.

Pour compléter les crédits budgétaires destinés au règlement des missions d'aide juridictionnelle aux avocats, la loi de finances rectificative 2011 a instauré une contribution pour l'aide juridique, taxe que doit acquitter chaque justiciable qui intente une procédure en matière civile et administrative. Cette contribution n'est pas due lorsque la partie est bénéficiaire de l'aide juridictionnelle et pour certaines procédures dans lesquelles le versement de la contribution apparaîtrait comme une entrave disproportionnée au droit d'accès à la justice (procédures devant le juge des libertés et de la détention par exemple). Elle n'est pas non plus exigible pour les affaires pénales. Lorsque l'instance est introduite par un auxiliaire de justice, elle devra être acquittée par voie électronique ; lorsque l'instance est introduite sans auxiliaire de justice, elle sera acquittée par le justiciable sous forme de droit de timbre mobile ou dématérialisé. La contribution est affectée au Conseil national des barreaux (CNB) qui la répartit entre les barreaux et confie, dans le cadre d'une convention, à l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats (UNCA) la gestion du versement du produit de la taxe aux CARPA pour le paiement des missions d'aide juridictionnelle effectuées par les avocats.

Le produit attendu de cette contribution (84 millions d'euros) et le supplément de crédits budgétaires alloués à cette action en 2012 (+ 24 millions d'euros de crédits de paiement) par rapport à 2011 permettront de faire face à la dépense effective d'aide juridictionnelle résultant des admissions, ainsi qu'aux dépenses engendrées par la réforme de la garde à vue et l'introduction d'un contrôle juridictionnel du maintien en hospitalisation complète sans consentement en raison de troubles mentaux.

La diminution du montant des autorisations d'engagement est liée à un nouveau mode de comptabilisation lié à la gestion sous le logiciel CHORUS. En effet, depuis que la gestion est opérée sous Chorus les dépenses d'aide juridictionnelle sont gérées en AE=CP. Les dotations attribuées aux CARPA au titre de l'aide juridictionnelle ou des aides à l'intervention de l'avocat sont considérées comme des subventions, les autorisations d'engagement couvrant exactement la dotation versée aux barreaux et gérée par les CARPA. Les autres dépenses, qui concernent la rétribution des auxiliaires de justice, dont le bénéficiaire n'est pas toujours connu au moment de l'admission, et dont on ne connaît le montant qu'au moment du paiement, sont traitées en flux 4 c'est-à-dire que le paiement et l'engagement sont concomitants.

Les principaux postes de dépense sont :

– les dotations aux CARPA destinées à la rétribution des avocats en matière d'aide juridictionnelle : 185 930 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 246 millions d'euros en crédits de paiement en 2011. Cette diminution est liée au fait qu'une partie de l'aide juridictionnelle sera financée par le produit de la contribution pour l'aide juridique affectée au CNB ;

– les dotations destinées à la rétribution des autres auxiliaires de justice : 36 490 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit un montant identique à celui des crédits de paiement en 2011 ;

– la rétribution des avocats au Conseil d'État, frais de traduction des demandes d'aide juridictionnelle pour les litiges transfrontaliers en matière civile ou commerciale : 150 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;

– l'aide à l'intervention de l'avocat au cours d'une garde à vue, en matière de médiation et de composition pénales, au cours d'une procédure disciplinaire ou d'une mesure d'isolement concernant un détenu : 107,43 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 21,12 millions d'euros en 2011. Cette augmentation résulte de la rétribution par l'État de l'avocat qui assiste désormais les personnes gardées à vue ou en retenue douanière lors des auditions, et les victimes lors des confrontations avec la personne gardée à vue. Les crédits destinés à la rétribution des avocats pour leurs interventions au cours de la garde à vue ou de la retenue douanière sont évalués à 103,8 millions d'euros, à 0,23 million d'euros pour la médiation pour la composition pénale et à 3,4 millions d'euros pour l'assistance des détenus au cours des mesures disciplinaires ou d'isolement ;

– les protocoles d'amélioration de la défense des justiciables conclus entre les juridictions et les barreaux : 5,55 millions d'euros contre 6,3 millions d'euros en 2011 ;

– les conventions pour l'organisation matérielle de la garde à vue ou de la retenue douanière 750 000 euros. Aucun crédit n'était inscrit en 2011.

2.– Stabilité des crédits en faveur de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité

Le budget de l'action 02 s'élève en 2012 à 5,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 6 millions d'euros en 2011. La diminution de l'enveloppe concerne exclusivement les crédits de premier équipement des maisons de la justice et du droit, de renouvellement du matériel informatique ou du mobilier de ces établissements judiciaires et de mise en place de bornes interactives, les « contacts visio justice », ainsi que le soutien aux associations nationales.

– La dotation au profit des maisons de la justice et du droit (MJD) s'élèvera à 0,9 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2012 contre 0,975 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement programmés en 2011 : 0,16 million d'euros relèveront du titre 3 (pour l'équipement de ces structures) et 0,74 million d'euros du titre 6 (pour l'attribution de subventions d'investissement aux collectivités locales qui aménagent leurs propres locaux pour accueillir des MJD). Le coût de la dotation de 1er équipement par MJD pour l'achat de mobilier et de postes informatiques a été porté à 13 000 euros en 2012 contre 11 455 euros en 2011.

– 0,297 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement seront affectés au financement, en titre 3, de bornes interactives pour une inscription de 0,31 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au PLF 2011.

– 0,08 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 0,17 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement l'an passé sont destinés au soutien des associations nationales spécialisées réalisant des actions d'envergure nationale dans le domaine de l'accès au droit.

– 4,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 4,55 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011 sont destinés au soutien de l'activité des 96 conseils départementaux d'accès au droit (CDAD) existants au 1^{er} août 2011, 1 CDAD supplémentaire devrait voir le jour d'ici la fin de l'année. La création des 4 derniers CDAD, et des conseils de l'accès au droit de Polynésie Française ainsi que de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui n'ont jusqu'alors pu être constitués faute d'accord permettant la signature de la convention constitutive, devraient voir le jour en 2012 : avec la création de ces CDAD et CAD la totalité du territoire national sera ainsi couvert. Le coût total de ces créations est estimé à 120 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une moyenne de 20 000 euros par CDAD et CAD.

Le budget de l'action 02 s'élève en 2011 à 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement contre 6,36 millions d'euros en crédits de paiement en 2010. La diminution de l'enveloppe concerne exclusivement les crédits à destination des maisons de la justice et du droit dont les crédits sont ramenés à un niveau équivalent à la consommation prévue en 2010.

Au 1^{er} juillet 2010, 94 départements sont dotés d'un conseil départemental d'accès au droit. Les six CDAD qui n'ont jusqu'alors pu être constitués faute d'accord permettant la signature de la convention constitutive devraient voir le jour en 2011 : avec la création de ces six conseils la totalité du territoire national sera couverte. Le coût total de ces créations est estimé à 120 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, soit une moyenne de 20 000 euros par conseil.

Les dépenses de soutien à l'activité des 94 conseils existants, d'un montant total de 4,4 millions d'euros, sont calculées sur la base d'un coût moyen de 47 000 euros par conseil.

La gestion tendue du personnel dans les juridictions est telle 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.

3.– L'aide aux victimes

Le budget de l'action *Aide aux victimes* pour 2012 s'élève à 10,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 10,475 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011. Ce financement concerne :

– pour 8,49 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, le réseau des associations locales d'aide aux victimes sur le territoire national, contre 8,67 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011 ;

– pour 1,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, les actions nationales et associations ou fédérations intervenant au niveau national, contre 1,69 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011 ;

– pour 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, le fonds de réserve pour les accidents collectifs et les procès exceptionnels, contre 0,09 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011.

4.– La médiation familiale et les espaces de rencontre

Les crédits d'intervention relatifs à ce domaine s'élèvent en 2012 à 2,40 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, contre 2,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011 :

– 2,325 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement contre 2,48 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement en 2011, pour le financement du réseau des associations de médiation familiale financées par les comités départementaux des financeurs et d'espaces de rencontre sur le territoire national ;

– 0,075 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement contre 0,08 million d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement en 2011 pour le développement du partenariat avec les fédérations et les associations nationales de médiation familiale et d’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 est complétée par les 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.

D.– LA RÉFORME DE LA GARDE À VUE ET SON IMPACT BUDGÉTAIRE

La loi n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue a renforcé les droits de la défense des personnes placées en garde à vue ou en retenue douanière.

Comme précédemment, dès le début de la garde à vue, la personne peut demander un entretien confidentiel d’une durée maximale de trente minutes avec un avocat. Si elle n’est pas en mesure d’en désigner un ou si l’avocat choisi ne peut être contacté, elle peut demander qu’il lui en soit commis un d’office par le bâtonnier. Lorsque la garde à vue fait l’objet d’une prolongation, la personne peut également demander à s’entretenir avec un avocat dès le début de la prolongation selon les mêmes modalités. (CPP., art. 63-4 et 63-3-1).

La personne gardée à vue peut désormais demander également que l’avocat assiste à ses auditions et confrontations (article 63-4-2).

L’avocat peut désormais consulter les pièces suivantes de la procédure : PV de placement en garde à vue et des droits y étant attachés, certificat médical et PV d’audition et de confrontation de la personne qu’il assiste. Il peut également prendre des notes (article 63-4-1). À l’issue de chaque audition ou confrontation à laquelle il assiste, l’avocat peut poser des questions. Il peut également présenter des observations écrites qui sont jointes à la procédure (63-4-3).

Si la victime est confrontée avec une personne gardée à vue, elle peut demander à être aussi assistée par un avocat choisi par elle ou désigné par le bâtonnier à sa demande (article 63-4-5).

L’article 64-1 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l’aide juridique a été modifié et complété afin de permettre la rétribution, au titre de l’aide à l’intervention de l’avocat, des avocats désignés d’office qui interviennent au cours d’une mesure de garde à vue ou de retenue douanière.

Le décret n° 2011-810 du 6 juillet 2011 relatif à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue et de la retenue douanière a modifié en conséquence le barème de la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat et introduit les adaptations nécessaires de l'attestation d'intervention et des règles de gestion financière et comptable des caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA). S'il exclut par ailleurs du champ des protocoles de défense pénale les missions d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, il prévoit l'attribution d'une subvention aux barreaux pour couvrir tout ou partie des frais d'organisation matérielle des permanences.

Le barème de la contribution de l'État varie selon la nature de l'intervention de l'avocat :

– lorsque l'avocat intervient uniquement pour un entretien avec la personne gardée à vue au début de la garde à vue ou de la prolongation de cette mesure, la contribution de l'État est forfaitairement fixée à 61 euros hors taxes ;

– lorsqu'il intervient pour s'entretenir avec la personne gardée à vue, puis pour assister cette dernière lors de ses auditions et confrontations au cours des 24 premières heures, la contribution de l'État est forfaitairement arrêtée à 300 euros hors taxes. En cas de prolongation, la rétribution complémentaire est de 150 euros hors taxes ;

– lorsqu'il assiste la victime lors de confrontations avec la ou les personnes gardées à vue, le forfait est de 150 euros hors taxes.

Ce barème est applicable à toutes les demandes de règlement présentées au titre des missions d'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, de la retenue douanière ou de la retenue pour mineurs de moins de 13 ans accomplies à compter du 15 avril 2011.

Par ailleurs, la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat ayant accompli plusieurs interventions par période de 24 heures est, quel que soit le nombre d'interventions réalisées, plafonnée à 1 200 euros hors taxes.

Enfin, comme en matière d'aide juridictionnelle⁽¹⁾ en cas de changement d'avocat désigné d'office pendant une mission d'assistance, il n'est dû qu'une contribution de l'État, qui est allouée au dernier avocat à charge pour lui de la partager avec le ou les avocat(s) qui sont également intervenus. L'attestation d'intervention est délivrée au dernier avocat. Les difficultés liées au partage sont tranchées par le bâtonnier.

Ces dispositions sont applicables à la rétribution de l'avocat désigné d'office intervenant au cours d'une mesure de retenue douanière ou au cours d'une mesure de retenue pour les mineurs de moins de 13 ans. La circulaire du ministère de la justice du 12 juillet 2011 est venue présenter ces nouvelles dispositions ainsi que le nouveau formulaire rendu nécessaire par la réforme.

(1) Cf. article 103 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

Les crédits nécessaires à la rétribution des avocats au cours de la garde à vue en année pleine sont estimés à 103,8 millions d'euros permettant de rétribuer 264 000 entretiens et auditions et/ou confrontations au cours des 24 premières heures (52 800 entretiens seuls et 211 200 entretiens suivis d'une assistance aux auditions), 66 000 au cours de prolongations ainsi que 59 000 confrontations entre le gardé à vue et la victime.

VII.– LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme *Conduite et pilotage* de la politique de la justice est placé sous la responsabilité du secrétaire général du ministère de la justice et des libertés publiques et regroupe l'ensemble de ses activités :

- une fonction d'état-major du ministère de la justice et des libertés ;
- une fonction de conception et d'élaboration de la norme de droit ;
- une fonction transversale de coordination et de synthèse pour l'ensemble des programmes rattachés à la mission *Justice* ;
- une fonction de prestation de services pour le compte des autres programmes de la mission *Justice*.

A.– UNE MESURE DE LA PERFORMANCE REMANIÉE

La mesure de la performance est modifiée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012. Conformément aux orientations arrêtées au niveau gouvernemental, le programme 310 présente des indicateurs de performance ministériels sur les ratios d'efficacité bureautique, ressources humaines et sur le respect de l'obligation d'emploi des personnes handicapées. Les indicateurs reflètent la performance de l'ensemble des programmes et, non à strictement parler, celle du secrétariat général en charge du programme 310.

Le programme a également revu les indicateurs de performance en matière informatique en mettant en place un nouvel indicateur sur l'efficacité des applications nationales qui assurent notamment le bon fonctionnement de la chaîne pénale.

L'architecture des budgets opérationnels de programme ne connaît pas d'évolution.

Le programme 310 comprend désormais six actions qui prennent en compte les principales missions des services du secrétariat général et permettent une analyse de la performance :

- action 01 *État-major* ;
- action 02 *Activité normative* ;
- action 03 *Évaluation, contrôle, études et recherche* ;
- action 04 *Gestion de l'administration centrale* ;
- action 09 *Action informatique ministérielle* ;
- action 10 *Action sociale ministérielle*.

Ce programme présente la particularité de disposer d'unités opérationnelles délocalisées : antennes régionales de l'équipement, antennes régionales du système d'information et des télécommunications, et antennes régionales d'action sociale. Conformément aux préconisations de la révision générale des politiques publiques, ces antennes en 2012 vont se regrouper au sein de plateformes interrégionales de mutualisation des fonctions support. Ce déploiement va se faire au bénéfice des juridictions et des services déconcentrés du ministère et constitue un enjeu central pour ce programme.

Les priorités et lignes directrices retenues par le projet de budget pour 2012 pour le programme 310 s'inscrivent dans le prolongement de celles arrêtées en 2011 ; elles visent en particulier à améliorer la qualité des prestations de soutien aux services et directions du ministère, à prendre une part active à la modernisation de l'organisation et du fonctionnement du ministère.

B.- LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE DE 5 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Les crédits du programme augmentent de 6 % en autorisations d'engagement et progressent de 5 % en crédits de paiement.

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)	LFI 2011	PLF 2012	Évolution 2012/2011 (%)
1 – État-major	9,4	10,6	13%	9,4	10,6	13%
2 – Activité normative	20,6	21,6	5%	20,6	21,6	5%
3 – Évaluation, contrôle, études et recherche	11	11,7	6%	11	11,7	6%
4 – Gestion de l'administration centrale	70,4	86,6	23%	90,6	101,2	12%
9 – Action informatique ministérielle	102,7	97,7	-5%	101,5	100,6	-1%
10 – Action sociale ministérielle	33,9	35	3%	33,9	35	3%
Total	248	263,2	6%	267	280,7	5%

Source : projet annuel de performances pour 2012.

Le plafond d'emplois du programme s'élève à 1 822 ETPT, en baisse de 30 ETPT.

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme tient compte des mouvements suivants :

- l'extension en année pleine des départs prévus en 2011, soit – 7 ETPT ;

– le non-remplacement des 16 départs en retraite prévus en 2012 ;
soit – 8 ETPT ;

– les transferts importants en 2012 du fait de la mise en place des plates-formes interrégionales.

Sont prévus 3 ETPT en transferts sortants et 391 en transferts entrants répartis comme suit :

– 148 transferts venant du programme *Administration judiciaire* ;

– 167 transferts venant du programme *Justice judiciaire* ;

– 76 venant du programme *Protection judiciaire de la jeunesse*.

L'administration centrale appliquera en 2012 comme en 2011 le principe de non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite dans l'ensemble des services à l'exception du service informatique.

Il est prévu une nouvelle mesure indemnitaire de 300 000 euros, contre 200 000 l'an dernier. Cette mesure permettra de financer :

– la part « résultats » de la PFR des attachés de l'administration centrale mise en place en 2011. Cette ligne a été « gelée » tout au long de l'année 2011 en attendant le retour des entretiens d'évaluation supposant une réévaluation de cette part modulable pour un certain nombre d'agents.

– la prime de fonction et de résultats des secrétaires administratifs mise en place à partir de janvier 2012 ;

– la réforme statutaire des catégories B (nouvel espace statutaire) mise en place en octobre 2011, 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 2012 est également marqué par une volonté de poursuivre la maîtrise des dépenses de fonctionnement courant. Les dotations accusent une baisse de 5 % en moyenne.

C.- DES CHANGEMENTS IMMOBILIERS ET LOGISTIQUES TRÈS IMPORTANTS

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

Les crédits de cette action sont en nette progression 86 millions d'euros prévus en 2012 au lieu de 70 millions en 2011 en autorisations d'engagement et 101 millions d'euros en 2012 au lieu de 86 millions d'euros en crédits de paiement.

Cette progression viendra financer notamment la création de plateformes interrégionales de services. Les crédits de fonctionnement inscrits sur l'action 04 *Gestion de l'administration centrale* intègrent une mesure de transferts entrants en provenance des programmes 166 *Justice judiciaire*, 107 *Administration pénitentiaire* et 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* dans le cadre de la création programmée de plateformes interrégionales de services, à hauteur de 2,16 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Cette réforme qui doit permettre de mutualiser les moyens regroupés autour de neuf ensembles interrégionaux, impacte toutes les directions du ministère, au-delà du seul secrétariat général. La recherche des nouvelles implantations, et la négociation des baux qui en résulte sont menées en lien étroit avec les services de France Domaine.

La réduction du nombre des sites parisiens de l'administration centrale est l'axe principal de la stratégie immobilière de la chancellerie, définie en 2008 dans le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) présenté au Conseil de l'immobilier de l'État. Le ministère a déjà quitté une implantation en 2008, rue de l'Université, pour densifier un site. Elle a quitté des locaux situés place Vendôme pour des locaux moins onéreux situés rue Thoreton dans le XV^{ème} arrondissement.

Le ministère de la Justice et des libertés souhaite réunir les 1 570 agents occupant 4 de ces 7 implantations sur un site disposant d'une surface utile brute d'environ 30 000 m². À terme, les quelques services qui ne rejoindront pas ce site seront répartis entre le site historique de la place Vendôme et les locaux pris à bail à Thoreton.

Un tel regroupement, offrant des perspectives de mutualisation et de rationalisation du fonctionnement des services, permettra en outre, de réduire le coût annuel des charges immobilières ainsi que certaines dépenses de fonctionnement par effet d'échelle et suppression de tâches doublonnées jusqu'alors (accueil – sûreté – sécurité – maintenance – parc auto – etc.). À cet effet, un cahier des charges relatif au besoin a été publié en début 2011 et cette consultation a donné lieu en retour (avant la date limite du 20 juillet 2011) à plus de 50 propositions différentes qui sont toutes actuellement en cours d'étude par les services respectifs du secrétariat général du MJL et de France domaine, assistés du bureau d'études AOS Studley, missionné à cet effet au terme d'une procédure de mise en concurrence.

Le choix final du site de regroupement devrait intervenir avant fin 2011 et sa mise en service pourrait avoir lieu en 2013 (hypothèse d'occupation d'une construction existante) ou en 2015 (hypothèse d'un bâtiment à construire).

Ce délai entraîne des dépenses liées à la poursuite de l'occupation des sites, pour certains aux termes d'une convention d'occupation précaire (5 bd de la Madeleine et 21 rue Saint Fiacre).

Les locations et charges immobilières sont évaluées 25,3 millions d'euros, les loyers budgétaires de 7,6 millions d'euros et le fonctionnement courant va connaître comme l'an dernier une forte baisse passant de 6 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement à 3,9 millions d'euros.

Une centaine de projets en cours d'étude ou de réalisation sont gérés par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), établissement public administratif sous tutelle du ministère de la Justice.

Depuis 2010, en application du décret n° 2010-43 du 12 janvier 2010, l'APIJ gère directement les personnels et moyens de fonctionnement de l'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), qui lui rembourse les crédits correspondants dans les conditions prévues par une convention de gestion passée entre les deux établissements. En vertu de cette convention, l'EPPJP n'a plus de personnels en gestion directe (absence de comptes de personnels) lesquels figurent dans les emplois budgétaires de l'APIJ.

En 2011, les effectifs budgétaires de l'Agence exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT) ont été fixés à 110 (95 pour l'APIJ et 15 pour l'EPPJP). L'effectif moyen prévu est de 110 ETPT (exécution 2010 au global : 108,8).

Le montant de la subvention pour charge de service public inscrite au PAP 2012 est de 9 351 440 euros hors taxes. La subvention à l'APIJ apparaît faussement en baisse par rapport à la subvention inscrite au budget 2011. Or, cette baisse est liée au fait que la subvention ne sera pas soumise à la TVA en 2012, contrairement aux règles de calcul retenues jusque-là.

Compte tenu du plan de charge exceptionnel de l'Agence, qui comporte simultanément le programme d'adaptation immobilière des palais de justice à la nouvelle carte judiciaire et le lancement d'un nouveau programme pénitentiaire d'ampleur, les effectifs seront portés de 110 ETPT à 113 ETPT, par redéploiement au sein du tableau des emplois des opérateurs sous tutelle du ministère de la justice et des libertés.

L'agence gère les moyens de l'établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), ce qui représentait en 2010 une gestion de crédits supplémentaires de 2,2 millions d'euros et 15 ETP.

L'établissement public du Palais de justice de Paris, créé en 2004, recevra une subvention pour charges de service public de 2,44 millions d'euros pour 2012.

D.– LA « RÉVOLUTION INFORMATIQUE » DU MINISTÈRE

Le ministère de la justice et des libertés s'est engagé dans un vaste programme de modernisation au sein duquel les systèmes d'information et de télécommunications constituent un levier majeur, destiné à la fois à améliorer l'efficacité de l'action de la justice et les conditions de travail des agents du ministère.

Le budget de l'action informatique ministérielle s'est élevé à 102 millions d'euros en 2011 dont 57 millions de fonctionnement courant. Le budget 2012 est prévu à hauteur de 97,70 millions d'euros en autorisations d'engagement et 100,57 millions d'euros en crédits de paiement, dont 20,56 millions d'euros pour le titre 2 (AE=CP).

Ainsi, la revue des projets menée par le ministère a répondu d'une part, aux exigences de l'amélioration de la gestion interne : développement de la dématérialisation, transversalité entre les différentes directions du ministère, amélioration de l'urbanisation des systèmes d'information et d'autre part, à la mise en œuvre des réformes entreprises dans le cadre de la RGPP : dématérialisation de la chaîne pénale, développement de la visioconférence.

Les effectifs de la sous-direction de l'informatique et des télécommunications sont renforcés en réponse à la recommandation formulée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques relative au recours trop fréquent à l'externalisation faute de certaines compétences critiques en interne.

En 2012, la mise en œuvre des départements de l'informatique et des télécommunications (DIT) s'accompagne du transfert de 89 emplois de contractuels en provenance des programmes 107, 166 et 182.

Cinq grands projets informatiques structurants font l'objet d'un effort particulier :

- 5,28 millions d'euros pour l'amélioration des infrastructures ;
- 9,25 millions d'euros pour la plateforme des interceptions judiciaires ;
- 3,37 millions d'euros pour Cassiopee (chaîne applicative supportant le système d'information opérationnel pour le pénal et les enfants) ;
- 3,62 millions d'euros pour Genesis (réécriture de GIDE – Gestion Informatisée des Détenus en Établissement) ;
- 1,22 million d'euros pour le Casier judiciaire national.

1.– La nouvelle chaîne civile « Portalis »

Cette nouvelle chaîne civile doit remplacer les applications civiles utilisées au sein des tribunaux d'instance et de grande instance, mais son périmètre correspondra en fait aux compétences civiles des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des conseils des prud'hommes.

La chaîne civile unique permettra des échanges de données entre les différents degrés de juridictions ayant à connaître d'une même affaire. Elle devra assurer la communication électronique avec les auxiliaires de justice, avocats et huissiers. L'étude de réalisation de la chaîne est en cours de lancement.

En matière civile, le ministère de la Justice et des libertés est résolument engagé sur le terrain des nouvelles technologies, gage d'une justice plus rapide et plus efficace. Néanmoins, l'obsolescence annoncée des applications informatiques civiles utilisées en juridiction rend nécessaire le lancement du projet de création d'une nouvelle chaîne civile informatique.

Cette nouvelle chaîne civile, dénommée « Portalis », remplacera les applications civiles utilisées au sein des tribunaux d'instance, pour la plupart développées il y a une quinzaine d'années, mais également celles des tribunaux de grande instance mises en service à partir de 1996. Cette nouvelle application civile aura un périmètre assez vaste correspondant aux compétences civiles des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des conseils des prud'hommes.

Cette chaîne civile unique permettra des échanges de données entre les différents degrés de juridictions ayant à connaître d'une même affaire. Elle devra de la même manière poursuivre l'essor de la communication électronique avec les auxiliaires de justice (avocats, huissiers...). Elle nécessitera donc une conception ouverte sur les autres applicatifs susceptibles d'interagir avec elle.

Portalis s'appuiera d'une part sur les technologies les plus modernes permettant une administration simplifiée, un accès délocalisé et une garantie de sécurité et d'autre part sur des cycles de développement courts imposés par l'évolution fréquente des normes législatives et réglementaires. Seront en particulier étudiés les points sur lesquels une dématérialisation serait susceptible d'apporter des améliorations dans le travail des juridictions (gain de temps, de productivité, baisse des coûts de fonctionnement, simplification du travail des greffiers et des magistrats, etc.).

Cette application ne pourra être lancée qu'une fois le déploiement de Cassiopée achevé. Le lancement de l'étude de cadrage relative à cette application devrait avoir lieu prochainement.

2.– La mise en œuvre de la chaîne pénale « Cassiopée »

Le projet essentiel en matière informatique est l'installation de **l'application centralisée Cassiopée, qui 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.

Cette application est conçue pour échanger des données structurées avec les systèmes d'informations de la même génération des autres ministères, afin d'éviter les ressaisies d'une application à l'autre, qui sont sources d'erreur et de perte de temps.

Les échanges avec les services enquêteurs constituent à cet égard une priorité du projet Cassiopée, non seulement au regard des enjeux stratégiques (mise à jour des fichiers de police, RGPP, réforme de la procédure pénale) mais aussi parce qu'ils sont le « retour sur investissement » le plus significatif pour les juridictions.

L'objectif consiste en l'occurrence à récolter en « entrée » les données structurées des procédures pénales transmises par les services enquêteurs à la justice (notamment noms et prénoms des auteurs, des victimes, codification de l'infraction à la norme NATINF, liens entre ces données), afin d'éviter une nouvelle saisie dans Cassiopée des informations enregistrées informatiquement par les enquêteurs dans leurs outils en amont de la chaîne. En sortie, ce dispositif doit permettre d'automatiser la mise à jour des fichiers d'antécédents, plus précisément le fichier TPJ. Il s'agit donc d'un complément majeur aux simples échanges d'équivalents électroniques de procédure évoqués ci-dessus.

150 TGI sur un total de 159 (après réforme de la carte judiciaire) en sont désormais dotés. Il reste à implanter les TGI de Versailles, Pontoise, Nanterre, Bobigny, Créteil, Paris, Pointe-À-Pitre, Basse-terre, Fort-de-France et Cayenne. L'objectif est désormais de terminer le déploiement fin 2012.

Les premiers échanges expérimentaux avec les services de gendarmerie sont en cours d'expérimentation dans les TGI de Poitiers, Angoulême et Evreux depuis mi-2011. L'objectif est de procéder à une généralisation à compter de décembre. Les travaux avec la police permettent d'envisager une expérimentation en mars 2012.

Le projet Cassiopee a été engagé fin 2001. La société ATOS ORIGIN a développé le logiciel dans le cadre d'un marché qui s'est terminé en décembre 2009. À la suite d'un appel d'offres lancé fin 2009, la société GFI est devenue attributaire du marché de maintenance, et ce depuis avril 2010.

L'application, système centralisé accessible par le RPVJ (intranet justice), est aujourd'hui opérationnelle. Elle permet le traitement de l'ensemble des procédures pénales des tribunaux de grande instance, incluant les procédures des cabinets d'instruction et des enfants. Elle offre un INFOCENTRE (statistiques) dont la première version permet l'extraction des cadres de base. Elle est conçue pour être inter-opérable avec des applications internes au ministère (application des peines et casier judiciaire) mais également externes (échanges Justice / police gendarmerie).

Des difficultés ont été rencontrées dans le cadre du déploiement de CASSIOPEE, et particulièrement dans les cabinets des juges d'instruction et des juges des enfants. Elles ont notamment pour origine la reprise des données des anciennes applications, indispensable au fonctionnement du Bureau d'ordre national instauré par l'article 48-1 du code de procédure pénale. Cette reprise génère pour les juridictions une charge de remise à niveau de certains dossiers. C'est pourquoi, des crédits vacataires fléchés CASSIOPEE ont été spécialement délégués en 2009, 2010 et 2011. Le fléchage 2012 est en cours d'évaluation.

Parallèlement le logiciel doit encore faire l'objet d'évolutions et d'améliorations fonctionnelles. Les travaux prioritaires concernent l'exécution des peines, le système d'édition (actuellement très critiqué par les juridictions) et la gestion des affaires dites complexes (considérée comme trop lourdes par les juridictions). Une nouvelle méthode de conception a été mise en place avec les juridictions pour les nouvelles versions évolutives.

Compte tenu de la montée en charge très dynamique du déploiement, certains incidents techniques ont pu survenir. La sous-direction de l'informatique et des télécommunications (SDIT) a engagé un plan d'actions global afin de sécuriser le déploiement et d'adapter le système aux contraintes techniques liées aux implantations parisiennes.

Le système CASSIOPEE induit des impacts organisationnels significatifs dans les services des juridictions. Un référentiel, réalisé par la direction de projet, diffusé en février 2010, à la demande du ministre, propose des scénarios de réorganisation. L'implantation du système peut donc créer des « tensions » dans les services qui supposent la mise en oeuvre d'un véritable projet de service porté par les chefs de juridiction et directeurs de greffe. L'implication de la hiérarchie, à commencer par les chefs de cour, est donc primordiale dans la réussite de l'implantation qui ne doit en aucun cas être considérée comme un « sujet purement technique ».

Cassiopee a engagé plusieurs actions du ministère :

– le déploiement de l'application Cassiopee dans les TGI concernés par la réforme de la carte judiciaire a constitué un pré requis à la mise en oeuvre de cette réforme. Les opérations de transfert se sont bien déroulées ;

– la formation initiale et continue des magistrats et fonctionnaires est un enjeu essentiel. Le rôle des écoles (ENM et ENG) a ainsi été renforcé ainsi que celui des cours d'appel à travers le réseau des SAR ;

– la coordination avec l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) a été renforcée par la désignation d'un inspecteur référent et la participation de l'inspecteur général aux instances de gouvernance du projet ;

– un observatoire du déploiement constitué des organisations syndicales (magistrats et fonctionnaires) et de représentants des juridictions pilotes a été constitué en mars 2009 à la suite d'un mouvement social au TGI de Bordeaux. Il est réuni au ministère tous les 2 à 3 mois pour faire un point sur l'avancée du projet. Les organisations syndicales sont régulièrement invitées à se rendre dans des TGI implantés et sont systématiquement rencontrées au niveau des cours d'appel par la direction du projet ;

– la sécurité fait l'objet d'une attention très forte. Une étude globale de sécurité est engagée pour répondre aux obligations réglementaires issues du nouveau référentiel de sécurité, et ce à la suite d'une inspection de l'ANSSI. Le traçage des consultations est désormais opérationnel conformément aux exigences de la CNIL

– un comité de liaison interne regroupant l'ensemble des services concernés par l'impact du déploiement de CASSIOPEE (ressources humaines, organisation judiciaire, performances et méthodes, direction du projet) est réuni à la direction des services judiciaires tous les mois et demi.

Le total des sommes engagées au titre de la réalisation, de la maintenance et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage de CASSIOPEE, au-delà des seuls échanges inter-applicatifs, représente la somme de 44 404 351 euros répartie comme suit (état au 30 juin 2011) :

CRÉDITS ENGAGÉS POUR CASSIOPÉE

(en euros)

	Année d'attribution	Titulaire	Montant commandé	Montant maximum
Marché de réalisation	2003	Atos Origin	24 935 059	30 872 489,13
Marché relais	2009	Atos Origin	5 715 423	6 262 803,19
<i>Sous total réalisation et déploiement</i>			<i>30 650 482</i>	<i>37 135 292,32</i>
Marché de TMA	2010	GFI	3 163 271	11 576 932,86
<i>Sous total tierce maintenance applicative</i>			<i>3 163 271</i>	<i>11 576 932,86</i>
Marché d'AMOA	2005	Sopra Group	103 733	1 053 442,97
Marché d'AMOA	2006	Sopra Group	901 705	898 375,40
Marché d'AMOA	2007	Sopra Group	9 585 160	9 595 515,00
<i>Sous total assistance à maîtrise d'ouvrage</i>			<i>10 590 598</i>	<i>11 547 333,37</i>
TOTAL			44 404 351	60 259 558,55

Source : Sous-direction de l'informatique et des télécommunications, secrétariat général, ministère de la Justice et des libertés.

Les prévisions pour le second semestre 2011 sont au titre du marché de TMA, 860 000 euros et au titre du marché d'AMOA, 1 137 042 euros sur le fondement d'un marché complémentaire notifié en juillet 2011.

Pour l'année 2012, le montant prévisionnel des dépenses s'élèverait à 3 900 000 euros, se répartissant entre les dépenses de maintenance pour 900 000 euros et les dépenses nouvelles pour 3 000 000 euros (AMOA et TMA).

3.– La progression des échanges dématérialisés entre les professions de justice

a) Les échanges dématérialisés avec les avoués et les avocats

Une convention nationale a été signée le 16 juin 2010 avec le Conseil National des Barreaux qui étend la convention de 2007 limitée aux échanges dématérialisés avec les tribunaux de grande instance aux cours d'appel et aux tribunaux d'instance.

La convention nationale « communication électronique » signée avec la chambre nationale des avoués, reconduite fin 2009 jusqu'au 31 décembre 2010 puis, l'arrêté du 23 décembre 2010 relatif à la communication électronique dans les procédures avec représentation obligatoire devant les cours d'appel ont fixé le cadre des échanges entre les avoués et les cours.

La perspective de l'intégration prochaine des avoués au sein de la profession d'avocats et la difficulté à faire évoluer leur dispositif de communication électronique, a conduit à inciter les avoués qui le souhaitaient à rejoindre le dispositif de communication utilisé par les avocats, E-barreau.

Ainsi, entre les auxiliaires et les cours, la communication est désormais effectuée via des réseaux sécurisés (RPVJ pour les juridictions, RPVA pour les avocats et avoués).

Les auxiliaires peuvent échanger des messages avec le greffe et consulter toutes les informations nécessaires sur l'état d'une procédure en cours devant le tribunal (calendrier, événements, décisions prises...) en temps réel, ces données provenant de la chaîne civile informatique des juridictions civiles devant les tribunaux de grande instance et les cours d'appel.

Ainsi les audiences physiques de mise en état sont réservées aux dossiers d'incidents ou aux contentieux complexes, les autres audiences devenant « virtuelles ». Une réduction de 80% du nombre des dossiers évoqués en audiences « réelles » de mise en état a pu être constatée dans les TGI les plus avancés en matière de communication électronique civile. De même, les postulants peuvent suivre en ligne la progression de leur affaire dès que les données sont saisies par le greffe ; ils limitent ainsi leurs déplacements aux audiences et au greffe, et ce dernier passe lui-même moins de temps à renseigner les postulants.

De plus, grâce aux échanges de « données structurées », c'est-à-dire venant impacter directement l'application des greffes, sans ressaisie manuelle, le greffe ne saisit plus certaines des données dans la chaîne civile de la juridiction mais en contrôle la qualité.

L'ensemble des tribunaux de grande instance et des cours d'appel sont équipés du module COMCI, version TGI ou CA, adjoint à l'application chaîne civile utilisée par la juridiction. Ce module permet l'échange sécurisé d'un certain nombre de données et de documents entre ces juridictions et les auxiliaires.

Sont actuellement échangées sous forme de « données structurées », l'inscription des avocats aux services de la communication électronique civile et l'inscription aux audiences de référés. Les autres messages sont relatifs à la mise en état : demande de renvoi, envoi des conclusions, bordereau de pièces, etc.

Les auxiliaires de justice se connectent quant à eux au portail « e-barreau » développé par le conseil national du barreau (CNB) après s'être authentifiés grâce à une clef électronique sécurisée personnelle.

Cette authentification permet la signature requise notamment sur les conclusions ou les déclarations d'appel. En effet, le décret n° 2010-434 du 29 avril 2010 relatif à la communication par voie électronique en matière de procédure civile prévoit que vaut signature, pour l'application des dispositions du code de procédure civile aux actes que les auxiliaires de justice assistant ou représentant les parties notifient ou remettent à l'occasion des procédures suivies devant les juridictions des premier et second degrés, l'identification réalisée lors de la transmission par voie électronique, selon les modalités prévues par les arrêtés ministériels pris en application de l'article 748-6 du CPC (code de procédure civile).

Les fonctionnalités du module de communication COMCI s'enrichissent régulièrement pour améliorer les échanges et poursuivre la dématérialisation des procédures civiles, par échanges de données structurées, saisies en amont par les auxiliaires et intégrées directement dans les applications des greffes, sans charge de re-saisie.

Plus modestement, les échanges entre avocats et tribunaux d'instance sont envisagés actuellement sous la forme d'échange de messages via la connexion entre les réseaux privés de chacune des parties.

b) Les échanges dématérialisés avec les huissiers de justice

L'outil « IP-WEB » est l'un des trois projets réalisés en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre du partenariat conclu le 10 juillet 2007 et ayant abouti à la constitution d'un Groupement d'intérêt public.

IPWEB permet la communication électronique entre les huissiers de justice et les tribunaux d'instance des requêtes en injonctions de payer (environ 300 000 procédures par an sont concernées).

Après avoir testé sur six tribunaux d'instance pilotes, l'application est aujourd'hui en cours de déploiement sur l'ensemble des tribunaux d'instance. Afin de couvrir l'ensemble des 300 tribunaux d'instance concernés, un plan de déploiement en deux vagues a été organisé, une première vague au cours du printemps 2011, la seconde vague reprendra en septembre 2011 jusqu'au printemps 2012. Des réunions de présentation de l'application et de sensibilisation, ainsi que les formations des utilisateurs sont organisées préalablement au déploiement de l'application dans une juridiction. À l'issue de cette première vague de déploiement, au 30 août 2011, l'application est déjà déployée dans 66 tribunaux d'instance.

Des tests sont également en cours concernant la dématérialisation avec les huissiers afin que ces derniers envoient leurs requêtes sous forme dématérialisées aux juridictions. Les avancées en ce domaine restent toutefois assez difficiles puisque soumises à l'implication des sociétés éditeurs de logiciel d'huissiers.

Les échanges dématérialisés progressent avec les avocats et les avoués par la convention nationale signée le 16 juin 2010 avec le Conseil national des barreaux qui étend la convention de 2007 limitée aux échanges dématérialisés avec les tribunaux de grande instance aux cours d'appel et aux tribunaux d'instance.

Les postulants peuvent échanger des messages avec le greffe et consulter toutes les informations nécessaires sur l'état d'une procédure en cours devant le tribunal (calendrier, événements, décisions prises) en temps réel, ces données provenant de la chaîne civile informatique de la juridiction.

De ce fait, les audiences physiques de mise en état sont réservées aux dossiers d'incidents ou aux contentieux complexes, les autres audiences devenant « virtuelles ». Une réduction de 80 % du nombre des dossiers évoqués en audiences « réelles » de mise en état a été ainsi obtenue dans les TGI les plus avancés en matière de communication électronique civile.

Les postulants peuvent également suivre en ligne la progression de leur affaire dès que les données sont saisies par le greffe ; ils limitent ainsi leurs déplacements aux audiences et au greffe, et ce dernier passe lui-même moins de temps à les renseigner.

De même, des progrès importants ont pu être constatés dans les échanges dématérialisés avec les huissiers de justice, avec les personnes en charge d'un majeur protégé ou avec les usagers pour les demandes de formulaires pour les particuliers comme les professionnels.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 26 OCTOBRE 2011 À 16 HEURES 15

(Application de l'article 120, alinéa 2, du Règlement)

M. Yves Censi, président. Monsieur le garde des sceaux, M. Sébastien Huyghe, vice-président de la Commission des lois et moi-même sommes heureux de vous accueillir. Le président de la Commission des finances, M. Jérôme Cahuzac, retenu ailleurs, vous prie d'excuser son absence.

Nous sommes réunis en commission élargie afin d'examiner les crédits de la mission Justice pour 2012. Cette année, les débats seront chronométrés, ce qui nous incitera à respecter la durée prévue, qui, pour la mission « Justice », a été fixé à trois heures.

M. Alain Joyandet, rapporteur spécial. Pour la première année, j'ai l'honneur d'être rapporteur spécial sur la mission « Justice », laquelle constitue une prérogative régaliennne et se trouve au cœur du quotidien des Français. En 2012, le budget de la justice, en hausse pour la huitième année consécutive, augmente de 4 % en crédits de paiement, les autorisations d'engagement s'élevant à 9,8 milliards, et les crédits de paiement à 7,42 milliards.

Je me félicite que le Gouvernement continue à en faire une priorité, alors que la dépense publique est plus que jamais contenue. Depuis 2002, les gouvernements successifs ont eu à cœur de rattraper le retard français de la justice, dont le budget passera de 1,6 % du PIB en 2002 à 2,6 % pour 2012, ce qui nous rapproche de la moyenne de l'OCDE.

En 2010 et 2011, les réformes ont été nombreuses : loi du 14 avril 2011 relative à la garde à vue, du 5 juillet 2011 relative au droit et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques, et du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

Le budget proposé se caractérise par un vaste programme d'investissements pour le parc judiciaire, surtout pénitentiaire, qui fait appel au partenariat public-privé, et par une politique d'emploi ambitieuse, particulièrement saillante dans un contexte général de diminution des effectifs publics.

Pour l'immobilier judiciaire, le rythme est plus soutenu que l'an dernier. Aux investissements de 175 millions qui permettront d'achever les regroupements décidés dans le cadre de la réforme judiciaire, s'ajoute une enveloppe complémentaire de 190 millions, qui financera de nouvelles opérations de rénovation. Pour l'immobilier pénitentiaire, l'État consent un effort considérable, en vue d'accroître le nombre de places de prison – le Président de la République a fixé l'objectif de 80 000 places – et de mettre le parc carcéral aux normes prévues par la loi pénitentiaire, notamment en matière d'encellulement individuel. Ces investissements sont inscrits à hauteur de 1,85 milliard dans le nouveau programme immobilier. En trente-cinq ans, le nombre de détenus a été multiplié par deux et demi, passant de 26 300 à 64 900.

La mission « Justice » est la seule à connaître des créations de postes, qui se montent à 515 équivalents temps plein ; 285 postes de greffier sont créés, ce qui est considérable. En tout, le ministère compte 6 625 emplois de plus qu'en 2002.

Si le budget de 2012 est à la fois généreux et ambitieux, quelques questions se posent. Sur le programme « Justice » judiciaire, la gestion des ressources humaines semble complexe. La charge de travail varie fortement d'une juridiction à l'autre. Le nombre d'affaires par magistrat ou par fonctionnaire peut aller du simple au double, voire au triple. Les redéploiements d'effectifs ne sont peut-être pas assez nombreux. Le ministère profitera-t-il du grand nombre de départs à la retraite pour mener une politique volontariste ? Si l'on veut rendre des postes plus attractifs, pourquoi ne pas utiliser le levier indemnitaire ou l'attribution de bonifications d'ancienneté, comme on le fait pour l'outre-mer ?

Le 1^{er} juin 2011, la France disposait de 56 358 places opérationnelles pour 64 971 détenus, soit un taux d'occupation moyen des établissements de 115,3. La construction de nouvelles places de prison est donc une nécessité, même si, depuis vingt-cinq ans, les plans de construction se sont enchaînés. L'administration s'est appuyée sur la gestion privée. Le nouveau programme immobilier sera réalisé uniquement *via* des partenariats public-privé. La Cour des comptes estime que les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeront en 2017 de 25 à plus de 263 millions. La question de la soutenabilité budgétaire se pose-t-elle pour les PPP ? La hausse significative des dépenses obligatoires de l'administration sous forme de loyers ne va-t-elle pas provoquer l'éviction d'autres dépenses du programme ?

L'administration pénitentiaire devra assumer, à compter de 2012, l'extraction de détenus entre les palais de justice et les centres de détention, mission coûteuse en personnel jusque-là assurée par les forces de police et de gendarmerie. L'enveloppe de 250 emplois supplémentaires prévue à cet effet est-elle suffisante ? Ne faut-il pas changer les méthodes de travail des magistrats, en recourant par exemple à la visioconférence pour limiter le nombre d'extractions judiciaires ?

Depuis 2009, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) a recentré son intervention auprès des mineurs délinquants. Dans le cadre de la RGPP, son organisation connaît une modernisation profonde, qui l'oriente davantage vers les mineurs ayant commis des actes de délinquance. Cette année, après avoir diminué pendant trois années consécutives, les crédits de paiement du programme augmentent de 4,6 %, comme le reste de la mission, mais une réforme aussi importante ne se fait pas sans quelques grincements de dents des personnels, particulièrement de ceux qui sont chargés de la fonction éducative. La création de 60 postes d'éducateur est-elle suffisante au regard de la mise en route de nouveaux centres éducatifs fermés ? Comment la PJJ initiera-t-elle la généralisation des mesures judiciaires d'investigation éducative ?

M. Sébastien Huyghe, *président et rapporteur pour avis de la Commission des lois, pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse*. Je vous prie d'excuser l'absence du président de la Commission des lois, qui ne peut être présent.

Je ne peux que me féliciter de l'évolution des crédits ouverts pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse dans le projet de loi de finances pour 2012. L'évolution des crédits amorcée depuis le début de la législature prouve que l'exécution des décisions de justice pénale est une priorité du Gouvernement et de la majorité parlementaire.

Les crédits de l'administration pénitentiaire augmentent de 44 % en autorisations d'engagement et de 7,4 % en crédits de paiement, afin de poursuivre l'agrandissement et la rénovation du parc immobilier, ainsi que la mise en œuvre de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009. De même, les crédits de la protection judiciaire de la jeunesse augmentent de 4,6 % en autorisations d'engagement et de 2 % en crédits de paiement, ce qui

permettra non seulement d'achever la reconcentration des moyens de la PJJ sur la prise en charge des mineurs faisant l'objet d'une mesure pénale, mais aussi d'ouvrir vingt centres éducatifs, afin d'appliquer la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et le jugement des mineurs.

Le Gouvernement a déposé un amendement visant à réduire les crédits de la mission « Justice » de 20 millions d'euros, imputés à parts égales entre les programmes « Justice judiciaire » et « Administration pénitentiaire ». La mesure s'inscrit dans le plan d'économies de 1 milliard annoncé fin août par le Premier ministre et dicté par la situation de nos finances publiques.

Pour ce qui concerne l'administration pénitentiaire, la baisse de 10 millions d'euros représente une diminution globale des crédits de 0,2 %. Si l'amendement est voté, la hausse des crédits passera de 44,1 % à 43,8 % en autorisations d'engagement et de 7,4 % à 7 % en crédits de paiement. La hausse restant importante, je ne suis pas défavorable à l'amendement.

J'émetts cependant une réserve sur l'imputation de la réduction des crédits au sein du programme « Administration pénitentiaire ». La baisse s'imputerait à hauteur de 9,5 millions pour le programme immobilier et de 0,5 million pour l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Il serait problématique que celle-ci voie diminuer de 1,8 % les crédits prévus pour 2012, alors que la formation tant initiale que continue revêt une importance particulière. Peut-on répartir la réduction des crédits d'une manière moins défavorable à l'ENAP ?

À cette réserve près, les crédits de l'administration pénitentiaire et de la PJJ prévus dans le PLF pour 2012 ne pouvant qu'être pleinement approuvés, je me contenterai de poser cinq questions sur les évolutions liées au fonctionnement et aux missions de ces deux acteurs essentiels du service public de la justice.

Commençons par l'administration pénitentiaire.

Depuis la fin de l'année 2010, un nouveau programme immobilier a été engagé pour prendre la suite du programme « 13 200 », dont les derniers établissements doivent être livrés en 2014 ou en 2015. L'objectif du nouveau programme, qui prévoit l'ouverture de vingt-sept établissements et la fermeture de trente-six autres devenus inadaptés, est de porter la capacité d'hébergement de nos établissements pénitentiaires à 70 000 places en 2017. Depuis, le chef de l'État a annoncé que le projet de loi de programmation pour l'exécution des peines, que nous examinerons sous peu, porterait la capacité du parc pénitentiaire à 80 000 places. Comment ce nouvel objectif se traduira-t-il sur le plan budgétaire ? Quel est le calendrier prévu ?

Fin 2010, il a été décidé de transférer progressivement la compétence des extractions judiciaires à l'administration pénitentiaire, ce qui doit s'accompagner du transfert de 800 emplois en trois ans de la mission « Sécurité » vers la mission « Justice ». Depuis le 1^{er} septembre, c'est-à-dire depuis presque deux mois, l'administration pénitentiaire assure les extractions judiciaires dans deux régions, l'Auvergne et la Lorraine. Pouvez-vous dresser un premier bilan ? Comment se passent sur le terrain les relations avec les forces de police et de gendarmerie lorsque l'administration pénitentiaire ne peut assurer des extractions par manque de moyens ou en raison du profil du détenu ? Enfin, le nombre de 800 emplois devant être transférés de l'administration pénitentiaire vers la mission « Sécurité », fixé par un arbitrage interministériel fin 2010, suffira-t-il pour que l'administration pénitentiaire assume sa charge dans de bonnes conditions sur l'ensemble du territoire ?

Troisièmement, début 2011, l'affaire de Pornic a révélé des difficultés concernant la continuité du suivi des personnes placées sous main de justice, notamment lors de la transition entre milieu fermé et milieu ouvert. Les travaux et déplacements que j'ai effectués pour préparer la discussion budgétaire m'ont permis de constater que, si des efforts réels ont été accomplis dans ce domaine, il faut encore résoudre des difficultés, notamment de communication entre les services de l'application des peines des tribunaux et les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). Quelles orientations le ministère a-t-il retenues pour améliorer la continuité du suivi des personnes placées sous main de justice ?

Les effectifs des SPIP, qui ont pourtant augmenté de 75 % depuis 2002, sont fréquemment invoqués pour expliquer qu'ils peinent à assurer le suivi des condamnés. Récemment, un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires vous a été remis sur leur organisation et leurs éventuels besoins en personnels. Quelles en sont les conclusions et quelles suites envisagez-vous de lui donner ?

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse. La loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale et la justice des mineurs a élargi les cas de placement sous contrôle judiciaire, donc les possibilités de placement en centre éducatif fermé (CEF) pour les mineurs de treize à seize ans. Afin de mettre ces dispositions en application, le Gouvernement prévoit de créer vingt CEF. Quel est l'impact budgétaire de cette mesure et quel est l'état d'avancement des travaux ?

Si tout le monde ou presque reconnaît le bien-fondé des principes qui fondent l'action éducative dans les CEF, on manque de données objectives sur leur efficacité en termes de prévention de la récidive et de réinsertion. Le ministère va-t-il effectuer un suivi régulier du devenir des jeunes qui sont passés par ces centres, ce qui permettrait de mesurer leur efficacité ?

Les personnels des CEF que j'ai rencontrés posent la question de l'« après-CEF ». Souvent, les professionnels de la PJJ, qui peinent à trouver pour les mineurs une solution adaptée, formulent des propositions dans l'urgence et par défaut. Pour remédier à cette difficulté, il serait souhaitable de construire pour les mineurs délinquants un parcours de prise en charge par la justice, fondé sur la progressivité, et élaboré conjointement par le juge des enfants et par les services de la PJJ. Dès l'audience, un mineur placé en CEF sous contrôle judiciaire serait informé par le magistrat que, si le placement se passe bien, on envisagera une mesure éducative comme un placement en foyer, suivi d'un retour dans la famille accompagné d'une mesure d'activité de jour. Un tel parcours – qui nécessiterait, non une mesure législative, mais seulement une volonté commune des magistrats et des services de la PJJ – améliorerait la lisibilité des mesures et anticiperait les transitions, souvent difficiles et insuffisamment préparées, entre les différentes structures. Que pensez-vous de cette proposition ?

M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis de la Commission des lois, pour la justice et l'accès au droit. Je suis heureux d'assurer, cette année encore, la fonction de rapporteur pour avis du budget de la mission « Justice ». Continuellement en hausse depuis 2002, il progresse cette année de 4 % en crédits de paiement, le programme « Justice judiciaire » augmentant de 0,7 % et le programme « Accès au droit et à la justice » de 7,7 %.

Le budget intègre la réforme de la garde à vue, de l'hospitalisation sous contrainte, de la carte judiciaire et du rôle des citoyens assesseurs dans les tribunaux correctionnels. Au cours de mes déplacements dans les juridictions – j'ai rédigé un rapport d'information

budgétaire sur leur fonctionnement –, j'ai mesuré, outre le dévouement des personnels de justice, notamment des magistrats, les difficultés qu'ils rencontrent.

Les premières portent sur les effectifs des fonctionnaires des services judiciaires et sur leur régime indemnitaire. Je me réjouis que vous ayez prévu de recruter 90 magistrats par concours exceptionnel et de porter de 105 à 180 le nombre de postes d'auditeur de justice offerts au concours. Il faut croire que j'ai été entendu sur ce point.

Je me félicite aussi que l'on compte désormais par magistrat 0,92 greffier et, toutes professions réunies, 2,5 fonctionnaires, preuve que l'équipe qui les entoure a été étoffée. Cependant, est-il opportun d'améliorer à nouveau le régime indemnitaire des magistrats sans rien prévoir pour les greffiers ? Plus généralement, quelles sont les perspectives indemnitaires des fonctionnaires du ministère de la justice, qui souffrent d'un manque de reconnaissance ? Quelles sont les perspectives d'intégration des greffiers, qui se sentent parfois déclassés, dans le nouvel espace statutaire ?

Depuis 2006, l'effectif des fonctionnaires de catégorie C diminue, ce qui est préjudiciable au fonctionnement des juridictions. L'exécution, la gestion des archives, la numérisation et le rangement des scellés nécessitent du personnel technique. J'entends dire qu'à Nanterre plus personne n'assure la distribution du courrier ou le transfert des dossiers entre le parquet et les services de l'instruction.

Venons-en à la situation des juridictions et à certaines fonctions spécifiques.

Comment les juges d'instance feront-ils face au surcroît d'activité induit par la révision systématique des mesures de protection des majeurs d'ici à 2014, et à la suppression des juridictions de proximité, qui ramènera vers eux le petit contentieux civil au-dessous de 4 000 euros ?

Certaines des personnes que j'ai auditionnées s'interrogent sur la répartition des tribunaux d'instance spécialisés par le décret du 23 août 2011 dans le contentieux du surendettement. Est-il exact que le tribunal d'instance de Villejuif a été choisi pour traiter, dès le 1^{er} septembre 2011, l'ensemble des procédures de surendettement et de rétablissement personnel de tout le département de Val-de-Marne sans recevoir de moyens supplémentaires ?

Qu'en est-il du recrutement de cent nouveaux juges de l'application des peines, prévu par la loi pénitentiaire dont j'ai été le rapporteur ?

Dans la suite logique de la réforme de la garde à vue, les crédits de l'aide juridictionnelle augmentent fortement. Dans le même temps, une contribution de 35 euros est exigée du demandeur en justice à compter du 1^{er} octobre 2011, dont le montant global attendu se monte à 84 millions. Les avocats ont dénoncé l'impréparation de la mesure. Les timbres n'ont pas toujours été faciles à trouver, et la question des timbres électronique est posée. Pouvez-vous faire le point sur ce dossier ? Par ailleurs, l'institution de la taxe a un effet pervers : l'exemption que procure toute demande d'aide juridictionnelle a fait sensiblement augmenter le nombre de dossiers.

La maîtrise des frais de justice, qui représentent encore 470 millions, est essentielle.

Les associations d'aide aux victimes voient diminuer leurs crédits. J'ai déposé en septembre 2011 une proposition de loi visant à pérenniser leur financement, en instituant un prélèvement en cas de condamnation. Peut-on explorer cette piste ?

Compte tenu des efforts imposés à tous les ministères, on peut comprendre que le Gouvernement dépose un amendement portant un coup de rabot de 20 millions, mais j'ai moins de mal à admettre les restrictions imposées à la justice pénitentiaire qu'à la justice judiciaire, car le fonctionnement courant des juridictions pose nombre de difficultés. Faut-il vraiment réduire de 500 000 euros les crédits pour charge de service public de l'École nationale de la magistrature, qui doit effectuer des recrutements complémentaires, compte tenu de l'augmentation du nombre d'auditeurs ?

M. Yves Censi, président. Monsieur le garde des sceaux, selon une étude de la direction de l'administration pénitentiaire, parue cet été, 60 % des détenus sortants sont condamnés dans les cinq ans qui suivent leur libération, et, dans les mêmes délais, 78 % des mineurs ont de nouveaux ennuis avec la justice. L'absence d'aménagement de peine semble aggraver le risque de récidive, qui augmente également avec la durée d'enfermement. Quelles actions comptez-vous mener pour développer les aménagements de peine ?

Les centres éducatifs fermés constituent une réponse à la lutte contre la délinquance des jeunes. La loi du 10 août 2011 sur le jugement des mineurs élargit les conditions de placement en CEF. Le projet de budget de la justice pour 2012 prévoit l'ouverture de vingt centres, en plus des quarante-quatre qui existent aujourd'hui. Sans remettre en cause leur existence, je m'interroge sur leur coût, qui se monte à 120 000 euros par an. Compte tenu du taux d'encadrement des mineurs délinquants, une journée coûte 663 euros dans ces centres contre 111,5 euros dans les établissements publics d'insertion de la défense (EPIDe). Comment justifier que les premiers soient cinq fois plus chers que les seconds ? Sont-ils réellement efficaces ?

M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés. Le budget de 2012, comme ceux qui l'ont précédé depuis 2002, et plus particulièrement depuis 2007, vise à donner plus de moyens à la justice, afin de rattraper un retard historique. Cela dit, un amendement du Gouvernement, qui ne peut s'affranchir de la crise financière actuelle, prévoit de réduire l'augmentation de 4 % prévue pour les crédits de la justice car, si les missions de mon ministère constituent une priorité, il doit, comme les autres, lutter contre la crise.

Le ministère de la justice affichera des créations nettes d'emplois en 2012, comme c'est le cas depuis 2007. Le budget triennal pour 2011-2013 prévoyait que le ministère serait autorisé à créer 200 emplois en 2012 ; ce sont finalement 515 emplois qui seront créés, sans compter les 250 emplois transférés du ministère de l'intérieur au titre de la reprise progressive des missions d'extraction judiciaire. Ces moyens supplémentaires doivent être mis au service d'un effort de modernisation des méthodes et de l'organisation du ministère, afin d'assurer une plus grande efficacité collective au service des justiciables.

Le budget de la mission « Justice » donnera au ministère les moyens de mettre en œuvre les réformes adoptées cette année, qu'il s'agisse de l'introduction des citoyens assesseurs dans les juridictions correctionnelles et les juridictions d'application des peines, de la réforme de l'hospitalisation sans consentement ou de celle de la garde à vue. Pour chaque réforme, le Gouvernement s'est efforcé de mobiliser les moyens nécessaires à une exécution effective et rapide des peines prononcées par les juridictions. Ainsi, les crédits relatifs au bracelet électronique augmenteront de 20 %, afin de permettre à l'administration pénitentiaire d'atteindre l'objectif de 12 000 bracelets.

Ce budget ouvre aussi des autorisations d'engagement à hauteur de plus de 1,8 milliard d'euros au titre des investissements prévus dans le cadre du nouveau programme immobilier, et pour renforcer la prise en charge des mineurs délinquants : 60 emplois

d'éducateur seront ainsi créés au profit des vingt nouveaux centres éducatifs fermés. Sur ces points, le budget de 2012 annonce le projet de loi de programmation relatif à l'exécution des peines que le Président de la République m'a demandé de soumettre au conseil des ministres, puis au Parlement, dans les prochaines semaines.

Je remercie le rapporteur spécial, M. Alain Joyandet, pour sa présentation rapide mais exhaustive. Sa nouveauté dans la fonction lui a permis de faire litière des considérations historiques, et d'être ainsi plus bref que ses collègues, que M. le vice-président Yves Censi a laissé s'exprimer plus longtemps.

Dans son rapport, M. Joyandet pose plusieurs questions fondamentales au sujet de l'organisation du service public de la justice. La première d'entre elles concerne les différences entre les juridictions quant à la charge de travail, différences qui, selon le référé adressé à la chancellerie par le premier président de la Cour des comptes, peuvent aller du simple au double ou au triple. Si l'activité d'une juridiction n'est pas forcément quantifiable, les différences restent indéniables.

Depuis 2009 au moins, le Gouvernement s'efforce, à l'issue des dialogues de gestion avec les cours d'appel, de mieux localiser les emplois de magistrat et de fonctionnaire, en tenant compte des postes disponibles et, surtout, des règles statutaires. Mais le caractère inamovible des magistrats du siège, par exemple, gêne la mobilité des personnels. Néanmoins, 223 redéploiements – dont 190 au sein d'une même cour d'appel – ont été réalisés en 2010, et 49 – dont 32 à l'intérieur d'une même cour d'appel – en 2011. La localisation est encore loin d'être idéale. Aussi un groupe de travail, composé de magistrats et de représentants d'organisations syndicales, a-t-il été créé pour y réfléchir. Il fonctionne très bien, mais la question qu'il traite se heurtera toujours aux contraintes statutaires de la magistrature et aux effets des nominations décalées, pour les magistrats comme pour les fonctionnaires : compte tenu de la procédure de validation par le Conseil supérieur de la magistrature, une nomination proposée en février, et annoncée plusieurs mois plus tôt pour respecter la transparence, ne devient effective qu'en juillet ou septembre, si bien qu'au total elle prend pratiquement un an. De surcroît, on ne peut muter les gens contre leur gré. Néanmoins, la localisation s'améliore.

Les extractions judiciaires concernent, pour l'essentiel, le transfert des détenus devant les juges ou les tribunaux. Il a été décidé en 2010 que ces missions, nombreuses et difficiles, seraient désormais assurées par l'administration pénitentiaire, après l'avoir été par la police et la gendarmerie. À cette fin, 800 emplois seront transférés du ministère de l'intérieur à l'administration pénitentiaire d'ici à 2014. Ce chiffre me semble toutefois insuffisant, pour une raison simple : utiliser des policiers ou des gendarmes pour extraire des détenus peut désorganiser une brigade ou un commissariat, mais cela reste possible ; en revanche, on ne peut demander aux personnels qui surveillent les prisonniers de quitter leur poste. Cette difficulté s'est constatée dès la mise en œuvre de l'expérimentation dans les deux régions concernées, d'autant que la prison d'Aurillac et le palais de justice de Riom, par exemple, sont si éloignés l'un de l'autre que toute opération d'extraction prend une journée entière. Les agents de l'administration pénitentiaire qui assureront cette tâche ne feront donc pratiquement rien d'autre : il faudra une tout autre organisation, y compris dans les méthodes de travail des magistrats. Les extractions doivent être regroupées quand c'est possible, et n'être utilisées qu'en l'absence de tout autre moyen technique ; ainsi les visioconférences, qui ont augmenté de 35 % en un an, avaient permis de réduire le nombre d'extractions de 10 % en 2008.

Les expérimentations ont vite révélé que la méthode à suivre n'était pas de proratiser les effectifs en fonction du nombre de transferts réalisés dans chaque région.

L'ensemble des postes transférés ont donc été utilisés pour les deux régions concernées ; mais le problème est que les personnels correspondants ne sortiront de l'École nationale d'administration pénitentiaire, à Agen, qu'en mars prochain. Jusqu'à cette date, et à titre d'expérimentation, l'administration pénitentiaire continuera d'affecter tous les personnels disponibles – équipes régionales d'intervention et de sécurité ou réservistes – sans toucher aux effectifs des personnels pénitentiaires. C'est sur cette base, et non sur celle de l'arbitrage initial, que seront évalués les besoins réels.

Des réunions ont eu lieu, tant au niveau national qu'au niveau régional. Les préfets de région ont ainsi rappelé les principes de la nouvelle organisation aux directeurs départementaux de la sécurité publique et aux colonels commandant les groupements de gendarmerie. Je rappelle que le code de procédure pénale, qui n'a pas été modifié, permet aux tribunaux de procéder à des réquisitions en cas de besoin. En attendant la mise en place de la nouvelle organisation, les tribunaux s'efforcent d'anticiper les dates des extractions en informant la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), laquelle, en cas de manque d'effectifs, fait appel aux forces de police et de gendarmerie. L'expérimentation est en ce sens utile pour évaluer les besoins.

S'agissant du programme immobilier, l'objectif est de créer 80 000 places supplémentaires dans les prisons d'ici à 2017, conformément aux annonces du Président de la République et aux orientations du futur projet de loi de programmation. Ces places ne sont pas toutes identiques : les prisons destinées aux peines courtes, par exemple, seront plus simples à construire que d'autres.

L'objectif sera atteint grâce à l'achèvement de programmes antérieurs – notamment le programme « 13 200 », qui touche à son terme –, au maintien en activité d'établissements dont la fermeture était prévue et à la création de nouveaux établissements. Le ministère prendra directement en charge la transformation des anciens établissements, et les nouvelles constructions seront réalisées *via* des partenariats public-privé. L'avantage de ces derniers est qu'ils permettent de mener rapidement à bien plusieurs projets à la fois ; leur inconvénient est qu'ils mobilisent, pendant toute leur durée, l'essentiel des ressources publiques – il faut bien payer ceux qui ont investi. Reste que, sur le nombre de places de prison, notre pays doit combler son retard par rapport à ses voisins. À cet égard, s'ils ne constituent peut-être pas en eux-mêmes la formule idéale, les PPP permettent des réalisations plus rapides.

M. Alain Joyandet, *rapporteur spécial*. Merci pour vos réponses, monsieur le garde des sceaux. Je veux revenir sur un point que je n'ai pas abordé tout à l'heure, ayant strictement respecté mon temps de parole.

S'agissant des affectations de personnels, est-il possible d'utiliser des moyens indemnitaires ou d'attribuer des bonifications d'ancienneté pour favoriser le volontariat dans les régions où celui-ci demeure insuffisant ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés*. Le régime indemnitaire est déjà utilisé à cette fin. Le problème est que les régimes indemnitaires des fonctionnaires et des greffiers font actuellement l'objet d'une refonte. Si les greffiers sont gagnants au départ, ils le sont moins à l'arrivée. Les discussions portent davantage sur le régime indemnitaire commun que sur les éventuelles différenciations entre les juridictions. Je demanderai cependant à mes services d'engager des négociations avec les syndicats sur les moyens d'intéressement des personnels.

Certains postes sont difficiles à pourvoir, pour des raisons qui tiennent, par exemple, au prix des logements. C'est par exemple le cas à Compiègne, où nul ne s'est porté candidat, ou à Montargis, où il a fallu un an pour trouver un candidat au poste de procureur.

M. Yves Censi, président. Je vous rappelle, chers collègues, que vous ne disposez chacun que de deux minutes pour poser vos questions.

M. Patrice Verchère. Le budget que vous nous présentez, monsieur le garde des sceaux, illustre la priorité donnée à la justice, et répond ainsi aux préoccupations légitimes des Français.

Alors que des efforts substantiels sont demandés aux autres ministères, celui de la justice est l'un des rares à voir ses crédits augmenter, et ce à hauteur de 4 %. Il atteindra ainsi 7,42 milliards d'euros en 2012, soit une hausse de 19 % depuis 2007.

Cette progression continue traduit la volonté du Président de la République, du Gouvernement et de la majorité de replacer les missions de la justice au cœur de notre société, et vise à combler les retards accumulés dans le passé. Nous devons nous en féliciter.

Des difficultés sont apparues cette année quant à l'exécution des peines. Quelles sont les avancées prévues par le budget de 2012 en ce domaine ?

Les nombreuses réformes engagées nécessitent des moyens humains supplémentaires ; or plusieurs rapports ont fait état d'un manque de personnels, notamment de greffiers. Des créations de postes sont-elles prévues ?

Enfin, la délinquance des mineurs augmente, tant par sa fréquence que par la violence des actes commis. Quelles sont les réponses envisagées par le ministère ?

M. Dominique Raimbourg. N'ayant que deux minutes pour poser sept questions, j'irai vite.

Je me félicite de l'augmentation du budget de la justice, mais mon satisfecit s'arrêtera là, puisque les retards historiques dont vous avez parlé tiennent aux demandes croissantes dont la justice fait l'objet. M. le rapporteur spécial a ainsi souligné que le nombre de détenus avait été multiplié par 3,5. À quand un véritable plan de rattrapage ?

Pour le coup, vous annoncez un plan de rattrapage en matière d'exécution des peines. Pourquoi vous cantonner à ce domaine, et ce, semble-t-il, à la demande du Président de la République, dont les initiatives en matière de justice n'ont pas été des plus heureuses jusqu'à ce jour ?

On se plaint de la délinquance des mineurs, mais le nombre de postes dédiés à la protection judiciaire de la jeunesse est en diminution de 106 équivalents temps plein travaillés, alors que l'on annonce l'ouverture de vingt nouveaux centres éducatifs fermés. En d'autres termes, selon mes informations, le nombre d'encadrants par centre passera de 27 à 24, quand le nombre de mineurs, lui, augmentera quant à lui de 10 à 12. Dans ces conditions, l'efficacité des CEF est-elle garantie ?

Par ailleurs, vous dites attendre 215 emplois de la simplification des procédures, mais le projet de loi en la matière n'est toujours pas voté. Votre optimisme n'est-il pas excessif ?

Quand disposerons-nous d'une évaluation du coût des PPP sur l'ensemble de leur durée ?

Quant aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, cette année a été marquée par d'importantes difficultés. Quel est le ratio ?

Enfin, pourquoi la mesure de l'activité de l'administration pénitentiaire n'inclut-elle pas un ratio de la surpopulation pénale ?

M. Michel Hunault. Je n'ai pas de question à vous poser à ce stade, monsieur le garde des sceaux : nous débattons du présent budget dans l'hémicycle.

L'exercice est convenu : la majorité se félicite, comme je le fais moi-même, de l'augmentation du présent budget dans une période difficile, et l'opposition juge que l'on n'en fait jamais assez.

Tout au long de la législature, le groupe Nouveau Centre a apporté son soutien et sa contribution à un certain nombre de réformes. Je souhaite que celles-ci soient appliquées. Qu'il s'agisse de la carte judiciaire, des avoués ou des magistrats, des besoins existent, qui justifient les créations de postes annoncées. L'accès au droit est en effet une question importante.

Vous vous êtes rendu vendredi dernier à Nantes pour la Convention nationale des avocats. Répondre aux besoins croissants de l'aide juridictionnelle est un défi.

Nous avons voté des réformes, qui concernent par exemple la protection des droits – en application de la Convention européenne des droits de l'homme – ou la garde à vue, réformes dont l'application suppose des moyens, notamment budgétaires. Je vous demande donc d'y veiller, main dans la main avec les magistrats et les professionnels du droit, notamment avec les avoués.

Enfin, je le répète, l'accès de nos concitoyens à la justice doit être amélioré.

M. Marc Dolez. Limiter l'intervention des porte-parole des groupes à deux minutes sur un sujet de cette importance est à mes yeux inacceptable : nous ne manquerons pas de le signaler à la Conférence des présidents.

Les chiffres tels qu'ils sont présentés masquent mal le fossé qui sépare les discours de la réalité. On nous parle ainsi de crédits en augmentation, mais jamais les juridictions, les établissements pénitentiaires et les services de la protection judiciaire de la jeunesse n'ont été dans une situation aussi difficile. Quant à la prétendue augmentation des effectifs, il s'agit d'un trompe-l'œil puisque, si tant est qu'elle soit avérée, elle ne rattrape pas les retards accumulés au cours des années précédentes, et ne permet pas davantage d'appliquer les réformes que vous avez fait voter. Enfin, il y a un manque criant de fonctionnaires dans les juridictions.

Ma première question portera sur l'immobilier. En ce domaine, l'essentiel du budget est consacré à la création de nouvelles places de prison, mais les investissements pour 2012 ne concerneront qu'un nombre restreint de tribunaux. Combien d'entre eux sont concernés, et quels sont les crédits prévus pour l'entretien des bâtiments ?

La protection judiciaire de la jeunesse étant le secteur sacrifié du ministère, avec 632 éducateurs en moins depuis 2008, comment celle-ci peut-elle assumer sa mission ?

Enfin, les 336 millions d'euros de crédits de paiement prévus pour l'aide juridictionnelle incluent-ils les 85 millions d'euros attendus de la taxe de procédure de 35 euros, que combattent l'ensemble des syndicats d'avocats et de magistrats ?

M. Yves Censi, président. Je rappelle que c'est la Conférence des présidents qui a fixé la nouvelle procédure, cher collègue : je crains donc que vos protestations ne soient vaines.

M. Marc Dolez. Nous ferons valoir à la Conférence des présidents qu'il vaut mieux revenir à l'ancienne formule.

M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés. M. Huyghe m'a interrogé à propos des centres éducatifs fermés. Les vingt centres supplémentaires seront créés en transformant des unités éducatives d'hébergement collectif : la PJJ a organisé dès cet été, avec les directeurs interrégionaux, une étude de faisabilité pour sélectionner les établissements susceptibles de devenir des CEF. L'opération est en cours de lancement à Bures-sur-Yvette, Laon, Épinay-sur-Seine, Aix-en-Provence, Angoulême, Villeneuve-d'Ascq, Épernay, Marseille Chutes-Lavie, Saint-Genis-les-Ollières et Pluguffan. Ce choix répond en particulier aux besoins importants en matière de placement dans la direction interrégionale d'Île-de-France et d'outre-mer et dans celle du Sud-Est. Une seconde liste de douze établissements est actuellement à l'étude.

Le coût d'investissement est évalué à 30 millions d'euros, et les autorisations d'engagement sont d'ores et déjà ouvertes dans le projet de loi de finances pour 2012. Outre les opérations immobilières, la mise en place de ces nouveaux centres nécessite la création de 60 postes d'éducateurs.

Je précise, monsieur Dolez, qu'aucun poste d'éducateur n'a été supprimé à la protection judiciaire de la jeunesse depuis 2008. Au contraire, leur nombre s'est accru de 17 %. En revanche, d'autres postes ont pu être supprimés, notamment dans les fonctions support.

M. Jean-Jacques Urvoas. C'est du jésuitisme !

M. Michel Mercier, garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés. Vous pouvez critiquer, mais vous ne pouvez nier la vérité ! Il est facile de vérifier que le nombre d'éducateurs de la PJJ a augmenté : ils sont payés tous les mois, et s'ils ne l'étaient pas, vous le feriez savoir !

S'agissant du prix de journée en centre éducatif fermé, il est vrai qu'il est relativement élevé : plus de 600 euros par personne. Cela tient au fort taux d'encadrement.

Bien que nous ayons affaire à un public très difficile, nous avons choisi de lui éviter la prison « sèche », afin de rester fidèle à la conception française de la justice pour les mineurs – une justice qui donne la primauté à l'éducatif sur le répressif. Des moyens importants sont donc consacrés à la formation dans les CEF.

Mais il faut aussi des gardiens, car il s'agit tout de même d'établissements pénitentiaires : en cas d'échec, l'étape suivante est l'établissement pour mineur, puis la prison. Nous avons en effet essayé de diversifier les modes de placement des mineurs afin d'offrir au juge la palette la plus large possible.

Ce public difficile nécessite donc un encadrement important : éducateurs, psychologues et enseignants à plein temps, directeurs, chefs de service, personnel doublé la nuit. Les frais d'équipement sont également importants. Tout cela explique l'ampleur du coût de fonctionnement de ces centres.

L'expérience en est encore à ses débuts, et nous essayons d'en évaluer les résultats. Une enquête a ainsi été réalisée dans sept centres éducatifs fermés, ce qui a permis d'en améliorer notablement le fonctionnement. Une autre, en cours de finalisation, est destinée à mesurer l'impact du séjour en CEF dès la sortie du mineur, et six mois après celle-ci. Enfin, une troisième étude est en projet, afin de procéder à l'évaluation comparée de l'impact sur la réitération des différentes décisions de justice concernant les mineurs délinquants.

La continuité du parcours éducatif des mineurs sortant de CEF est une préoccupation majeure. Des travaux permettant de prévenir toute rupture dans le suivi éducatif ont donc été initiés. Une circulaire du 13 novembre 2008 définit les modalités précises d'audiences et d'échanges pendant la durée du placement afin de préparer au mieux la sortie de chaque mineur. L'ordonnance du 2 février 1945 prévoit d'ailleurs qu'à l'issue du placement « le juge des enfants prend toute mesure permettant d'assurer la continuité de la prise en charge éducative du mineur en vue de sa réinsertion durable dans la société ».

Les mineurs sortant de CEF peuvent aussi faire l'objet d'un suivi renforcé par le trinôme judiciaire réunissant le parquet, le juge des enfants et le service éducatif. Les services de la PJJ se sont récemment réorganisés afin de garantir à la fois la mise en œuvre sans délai des décisions du magistrat, la qualité de la prise en charge, le caractère pluridisciplinaire des équipes et la continuité de l'action éducative, au sein de chaque unité éducative mais aussi entre les unités de plusieurs établissements.

La continuité de la prise en charge éducative à la sortie d'un CEF ne peut s'envisager uniquement en termes de placement. Les modalités d'un accompagnement renforcé en milieu ouvert font donc actuellement l'objet d'une réflexion. À cet égard, l'affaire de Pornic a marqué les esprits, car elle touchait aussi bien à la question du suivi des personnes incarcérées qu'à celle de l'agrément donné aux familles d'accueil.

J'ai rappelé à l'administration pénitentiaire la nécessité d'une affectation nominative des dossiers de prise en charge par le service pénitentiaire d'insertion et de probation, sous la responsabilité d'un cadre de ce service. Un choix a été fait il y a quelques années, celui de placer les SPIP dans le cadre de l'administration pénitentiaire plutôt que dans celui de la pure administration judiciaire. Il faut donc donner une nouvelle orientation à l'administration pénitentiaire, qui va devoir modifier ses métiers et se tourner vers le milieu ouvert, ce qui ne correspond pas à sa tradition. J'ai demandé au nouveau directeur de veiller à doter les SPIP des moyens dont ils ont besoin. L'utilisation de l'informatique, notamment le système « APPI », devra être automatique et vérifiée régulièrement.

J'en viens aux questions de M. Garraud.

Est-il opportun d'améliorer à nouveau le régime indemnitaire ? J'observe tout d'abord que, sur les 90 postes de magistrat mis au concours, tous ne sont pas pourvus. Ensuite, les magistrats ont toute liberté pour fixer la date de leur départ à la retraite, si bien que l'on ne sait pas combien vont partir chaque année. L'estimation effectuée lors du recrutement des auditeurs de justice peut être juste ou non et, souvent, elle ne l'est pas. Cela explique que l'on puisse manquer de magistrats même lorsque l'on crée de nombreux postes. Le mode de fonctionnement des carrières dans la magistrature est donc peu compatible avec une bonne gestion des ressources humaines.

Nous avons essayé, dans le cadre du budget qui nous est alloué, d'améliorer le régime indemnitaire. Ainsi, la prime modulable versée aux magistrats va passer de 9 à 12 %, ce qui représente un effort relativement important. Les greffiers ne sont pas oubliés, puisqu'une enveloppe de 3,4 millions d'euros leur a été spécialement dévolue en 2011 et qu'une autre enveloppe de 1,05 million est prévue en 2012, afin d'augmenter leurs primes à l'occasion de la mise en place dans leur corps du nouvel espace statutaire.

Nous menons depuis plusieurs années une politique de promotion sociale qui permet aux personnels de catégorie C de passer le concours pour devenir greffiers. Le problème est que l'on commence à manquer d'agents dans cette catégorie. En outre, nous devons veiller à éviter tout déclassement de la fonction de greffier, faute de voir ce dernier accomplir un travail relevant de la catégorie C. Il faut non seulement que l'équipe formée par le magistrat et le greffier puisse bien fonctionner, mais aussi qu'elle bénéficie du soutien des fonctionnaires de catégorie C pour la réalisation de travaux simples, ne nécessitant pas des connaissances juridiques poussées. Nous n'allons pas payer des gens titulaires d'un master 2 pour faire des photocopies ou classer des dossiers !

D'ailleurs, pourquoi n'a-t-on plus recours, pour effectuer ces tâches, aux personnes condamnées à un travail d'intérêt général ? Il est pour le moins paradoxal que la justice soit la seule administration à ne pas en accueillir, ni, d'ailleurs, à recourir à des emplois aidés.

L'important est de permettre aux greffiers de faire leur métier. Ils n'ont jamais été aussi nombreux à s'y préparer, puisque l'école de Dijon accueille 800 élèves. Les candidats sont de très haut niveau : la plupart sont titulaires d'un master 2, alors qu'il y a encore quelques années, on passait le concours après avoir obtenu le DEUG. Ainsi, de nombreux greffiers sont plus diplômés en droit que les magistrats qu'ils assistent...

M. Jean-Paul Garraud, *rapporteur pour avis*. Cela dépend !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés*. Bien entendu, je ne parle pas du premier président de la Cour de cassation, ni de certains juges d'instruction...

Vous avez par ailleurs évoqué l'augmentation de la charge de travail du juge d'instance. Lors de l'examen du projet de loi relatif à la répartition des contentieux, j'ai confirmé que la situation des juridictions d'instance ferait l'objet d'un examen attentif en lien avec les chefs de cour et de juridiction, dans le cadre des dialogues de gestion actuellement en cours. Nous en tirerons toutes les conséquences en termes de localisation des emplois et donc d'augmentation des effectifs dans les tribunaux d'instance où cela sera justifié. Des transferts depuis les TGI vers les tribunaux d'instance sont en effet envisageables puisque les juges de proximité siègeront désormais dans les formations collégiales civiles des TGI, libérant ainsi des emplois de magistrat. Il pourra également être mis fin aux tâches annexes qui étaient jusqu'à présent confiées aux juges d'instance, comme la participation aux sessions d'assises ou aux audiences correctionnelles.

La prochaine législature devra par ailleurs être l'occasion d'examiner l'hypothèse d'une fusion des juridictions de première instance, car la coexistence de juridictions d'instance et de grande instance pose des problèmes d'organisation et manque de souplesse.

En ce qui concerne la répartition des tribunaux spécialisés dans le contentieux du surendettement, prévus par le décret du 23 août 2011, vous avez affirmé que le tribunal de Villejuif était, dans le département du Val-de-Marne, le seul qui n'ait pas bénéficié dans ce cadre de moyens supplémentaires. Le choix des tribunaux d'instance concernés a été

effectué à partir des propositions des chefs de cour et de juridiction. Dans le Val-de-Marne, le président du TGI de Créteil a désigné le tribunal d'instance de Villejuif et prévu le redéploiement d'effectifs depuis le tribunal de grande instance. Un magistrat du siège, deux greffiers et un adjoint administratif de la deuxième chambre civile seront ainsi attribués au tribunal de Villejuif, qui bénéficie donc bien de moyens supplémentaires.

Le groupe de travail sur l'exécution des peines a élaboré trente et une recommandations autour de deux grands axes : évaluation de la charge de travail des services d'application des peines et pilotage de ces services. Nombre de ces mesures pouvaient être mises en œuvre immédiatement : elles ont fait l'objet de la circulaire ministérielle du 7 octobre 2011, qui a notamment diffusé les tableaux de bord destinés à la modélisation du rapport d'activité des juges d'application des peines afin de mesurer l'activité du service dans chaque tribunal. Cette circulaire a également repris les préconisations destinées à améliorer la communication entre les différents acteurs de la chaîne pénale : promotion de l'ensemble des instances de dialogue déjà existantes, organisation de réunions thématiques entre le parquet et le service de l'application des peines ou entre ce dernier et les services du tribunal pour enfants.

Le groupe de travail a par ailleurs estimé que la charge d'activité des magistrats compatible avec la nécessité de rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables était de 700 à 800 dossiers par juge de l'application des peines. Nous en avons tenu compte lors des travaux préparatoires au projet de loi de programmation sur l'exécution des peines, qui sera présenté dans quelques semaines au Parlement.

Plusieurs questions ont été posées sur l'aide juridique.

Du point de vue pratique, tout d'abord, il est exact que l'on ne trouve pas partout des timbres à 35 euros, mais à partir du 1^{er} janvier 2012, la contribution pourra être réglée par voie électronique. En attendant, il est nécessaire de recourir à des timbres en papier.

Il manquait 85 millions d'euros, sur un coût total de 103 millions, pour financer l'intervention des avocats consécutive à la réforme de la garde à vue. Après avoir examiné différentes voies possibles, le Gouvernement a tranché en faveur d'une contribution reposant sur la solidarité entre justiciables. Certains proposaient de taxer tous les actes, y compris les actes notariés, mais il nous a semblé qu'il y avait eu suffisamment de discussions entre avocats et notaires cette année, et qu'il était préférable de ne pas lancer un nouveau chantier de cet ordre. De son côté, le rapport de Mme Pau-Langevin et de M. Gosselin sur l'aide juridique et l'accès au droit a présenté plusieurs pistes, dont celle d'une taxe sur les actes juridiques – notamment sur ceux soumis à la procédure d'enregistrement ou d'immatriculation au registre du commerce – et d'une contribution à la charge des assureurs.

S'agissant de la première hypothèse, la question était de savoir s'il était légitime de taxer l'activité économique – celle des entreprises, mais aussi celle des particuliers, notamment quand ils vendent ou achètent un bien immobilier – pour financer l'intervention de l'avocat en garde à vue. Techniquement, les droits d'enregistrement sont actuellement partagés entre communes, départements et État. Ajouter une tranche d'imposition additionnelle affectée au Conseil national des barreaux aurait inutilement accru la complexité de ce prélèvement et réduit sa lisibilité.

Quant à taxer les assureurs, cela serait indirectement revenu à taxer les contrats d'assurance, et donc les assurés, ce qui aurait posé à peu près les mêmes questions que le droit finalement créé.

Dès lors qu'il avait été décidé de financer la réforme de la garde à vue par une taxe affectée, il était sain que cette taxe ait un rapport avec la dépense considérée. De ce point de vue, le droit de timbre était la moins mauvaise des solutions.

La justice a un coût, il faut l'assumer et l'organiser pour prendre en compte les facultés contributives de chacun !

En termes d'organisation, la contribution pour l'aide juridique – qui ne doit pas être confondue avec le droit de timbre sur appel – sera affectée au Conseil national des barreaux et gérée par la profession. Le produit attendu est estimé à 86 millions d'euros compte tenu du nombre de procédures annuelles enregistrées, déduction faite du nombre de bénéficiaires exonérés – notamment les tributaires de l'aide juridictionnelle.

Sur les premiers mois d'application de la réforme de la garde à vue, la dépense liée à l'intervention de l'avocat reste dans les limites de ce qui avait été prévu : il n'y a pas lieu de craindre, à ce stade, une insuffisance de financement. Par ailleurs, rien ne permet d'affirmer que la mise en place de la contribution aura pour effet d'augmenter de façon significative le nombre de demandes d'aide juridictionnelle. Le cas échéant, les bureaux d'aide aux victimes seraient à même de traiter ces demandes supplémentaires. Le nombre de bureaux d'aide juridictionnelle dans lequel le délai de traitement moyen est supérieur à deux mois est d'ailleurs redescendu à cinq ; il devrait être de douze en 2012.

Répondant à M. Verchère, je préciserai que nous allons créer cette année 370 nouveaux emplois de greffier, après en avoir créé 399 en 2011. L'École nationale des greffes n'avait d'ailleurs jamais connu de recrutements aussi importants : cette année, 774 greffiers stagiaires y sont entrés, et ils seront autant l'année prochaine.

Ces recrutements massifs vont permettre d'augmenter le ratio entre nombre de magistrats et nombre de greffiers, de façon à parvenir à une proportion de 1 pour 1. Aujourd'hui, ce taux est d'environ 0,92 : nous avons donc déjà notablement progressé.

La délinquance des mineurs, qui marque beaucoup les gens, connaît une aggravation en termes tant de fréquence que de violence des actes. Lorsque l'on visite des établissements pénitentiaires, on rencontre de nombreux jeunes, mais peu de mineurs. Nous avons en effet, et c'est une bonne chose, réduit le nombre de mineurs incarcérés en prison : alors qu'ils étaient plus de 1 000, ils sont désormais moins de 800, notamment grâce à la création des CEF. Je précise, monsieur Dolez, que les crédits attribués à la PJJ augmenteront de 1,98 % en 2012 pour atteindre 773 millions d'euros. Cela devrait permettre d'assurer une meilleure prise en charge des délinquants et surtout d'éviter la récidive. C'est en effet le vrai problème s'agissant des mineurs : il ne suffit pas de les suivre au moment de leur placement, mais aussi après. Le placement est destiné à rompre avec l'état de délinquance ; par la suite, le suivi permet de maintenir cette rupture.

Je rappelle que la loi du 10 août 2011 a permis d'apporter un certain nombre de réponses pénales plus efficaces et plus visibles, notamment avec le tribunal correctionnel pour mineurs. De son côté, le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité, a eu l'occasion de préciser le contenu du principe fondamental reconnu par les lois de la République relatif à la justice des mineurs, en s'appuyant sur les lois de 1906 et de 1912 ainsi que sur l'ordonnance de 1945. Cette décision est capitale en ce qu'elle permettra à la prochaine législature de rédiger un code pénal des mineurs, dont nous avons le plus grand besoin.

Je répondrai maintenant à M. Raimbourg.

Je suis d'accord avec lui : nous avons lancé un véritable plan de rattrapage...

M. Dominique Raimbourg. Ce n'est pas tout à fait ce que j'ai dit !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés.* Les crédits ont en effet augmenté de 19 % depuis 2007, et de 63 % depuis 2002.

En ce qui concerne l'évaluation des partenariats public-privé, je crois avoir déjà répondu. Les établissements construits selon cette procédure sont récents, et la direction de l'administration pénitentiaire travaille sur la comptabilité analytique afin de comparer les coûts. J'y suis très favorable, car nous devons savoir qui paye quoi. Si des services entiers sont transférés au contractant privé, cela doit se traduire sur les effectifs, au moins dans l'établissement concerné – quitte à les redéployer.

Les SPIP ont eu recours aux moyens existants lors de leur création, ce qui explique la forte présence des travailleurs sociaux. Ces derniers sont nécessaires, mais nous avons aussi besoin d'équipes pluridisciplinaires, entre autres de personnes ayant des connaissances en criminologie.

Le nombre de conseillers d'insertion et de probation a fortement augmenté : il est passé de 1 300 à 2 671 entre 2002 et 2011. Un rapport conjoint de l'inspection générale des services judiciaires et de l'inspection générale des finances a d'ailleurs jugé le niveau des effectifs globalement satisfaisant. Il préconise toutefois de mettre en place des équipes mobiles afin de faire face à des pics d'activité. Naturellement, nous en tiendrons compte.

M. Raimbourg a réclamé des indicateurs pour mesurer la surpopulation carcérale. Le phénomène est réel – il existe environ 58 000 places en prison pour 65 000 personnes incarcérées –, mais il se manifeste très inégalement sur le territoire. En Loire-Atlantique, la surpopulation est très forte – nous allons d'ailleurs construire un nouveau centre à Nantes –, mais à Marseille, par exemple, il y a des places libres.

Nous devons trouver les moyens de réduire cette surpopulation. C'est le premier objectif de la loi pénitentiaire. Si nous y parvenons, nous pourrions alors appliquer les autres dispositions de la loi – ce qui est impossible si des détenus doivent dormir par terre, comme cela a pu arriver à Nantes.

Mme George Pau-Langevin. Ou en Guyane !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés.* Monsieur Dolez, les opérations immobilières du ministère de la justice concernent tout d'abord, c'est vrai, le pénitentiaire, mais plus de 1 300 visent les palais de justice – la plus grosse opération, qui est nécessaire compte tenu de l'évolution du fonctionnement de la justice judiciaire, concernera le palais de justice de Paris. Ce sont 135 millions d'euros de crédits qui seront consacrés à ces opérations. De 2009 à 2011, l'investissement de la carte judiciaire s'est élevé à 330 millions d'euros.

M. Jacques Alain Bénisti. Monsieur le garde des sceaux, vous avez déclaré dans la presse que l'année prochaine serait la première de la mise en œuvre du projet stratégique national (PSN) 2012-2014, visant notamment à optimiser l'emploi des moyens humains dans la magistrature. Dans ces conditions, pourquoi le nombre de personnels de la PJJ diminuera en 2012 par rapport à 2011, passant de 8 837 personnes à 8 395 ? Il est vrai que cette baisse ne concerne pas les éducateurs spécialisés, et c'est fort heureux. Mais pouvez-vous nous assurer qu'elle n'aura aucune incidence sur les actions éducatives menées par la PJJ,

notamment dans les établissements publics d'insertion de la défense – EPIDe – dont nous avons voté la semaine dernière l'extension aux jeunes de seize à dix-huit ans ?

Je me réjouis par ailleurs que des moyens supplémentaires – 30 millions d'euros – soient alloués aux centres éducatifs fermés, ce qui permettra d'en créer vingt supplémentaires. Toutefois, où en est ma proposition de les transformer en plateformes de réinsertion des multirécidivistes, prolongeant de six mois la période de reconstruction sociopsychologique par une seconde période vouée à la formation et à l'apprentissage d'un métier ?

Je vous enverrai mon rapport sur les CEF, monsieur le garde des sceaux, où chacun s'accorde à reconnaître que six mois, c'est trop court pour remettre sur le droit chemin un délinquant désocialisé, désœuvré et en perte d'identité.

M. Bernard Gérard. Au cours de l'examen du texte sur la participation des citoyens à la justice pénale, nous avons voté le renforcement des évaluations de dangerosité : vous avez alors annoncé la création d'un centre national d'évaluation à Lille – sujet qui me tient à cœur compte tenu du drame qui s'est déroulé dans cette ville. Où en est ce dossier ?

Par ailleurs, quels moyens seront affectés au renforcement, qui a été adopté, de l'usage du bracelet électronique ?

M. Yves Nicolin. Monsieur le garde des sceaux, pourriez-vous faire un point sur la situation du centre pénitentiaire de Roanne qui, ouvert en décembre 2008, a fait récemment l'objet de manifestations de la part de personnels ?

Le tribunal de Roanne manque également de psychiatres, ce qui allonge les délais des demandes d'aménagement de peine.

Enfin, quelles actions avez-vous développées ou allez-vous développer pour rattraper les pays anglo-saxons qui règlent l'immense majorité de leurs conflits par le biais de la médiation, laquelle est une alternative à l'action en justice ?

M. Serge Blisko. En dépit des efforts déjà accomplis en matière de modernisation des places de prison, il en reste encore beaucoup à réaliser pour que les règles pénitentiaires européennes soient appliquées dans leur totalité et que l'objectif raisonnable de 95 % d'encellulement individuel, inscrit dans la loi pénitentiaire de 2009, soit atteint. Or nous sommes encore loin du compte – on a évoqué le chiffre de 400 matelas par terre !

C'est pourquoi nous sommes opposés au programme immobilier visant à atteindre les 80 000 places. Compte tenu de la loi pénitentiaire, des alternatives à l'incarcération et du programme très justifié d'augmentation de la présence des SPIP auprès des personnes en sursis avec mise à l'épreuve (SME), il n'est pas utile de prévoir plus de 60 000 à 62 000 places de bonne qualité, telles qu'elles ont été définies. Il faut rappeler qu'une place de prison coûte aujourd'hui entre 80 000 et 100 000 euros, ce qui surenchérit le programme. Alors que, comme vous l'avez noté, monsieur le garde des sceaux, Paris aura bientôt un beau palais de justice, qui coûtera 250 millions d'euros, est-il besoin de dépenser autant d'argent pour l'enfermement ?

De plus, la volonté du Président de la République de multiplier les places de prison va à l'encontre du développement du bracelet et des actions que la PJJ, notamment, peut mener en matière d'alternative à la prison, laquelle doit prendre le pas sur la construction de 15 000 places supplémentaires.

Mme George Pau-Langevin. Monsieur le garde des sceaux, ce débat laisse les parlementaires sur leur faim car nous devons nous contenter de la portion congrue.

La hausse du budget de la justice profite en grande partie à la pénitentiaire. Or l'augmentation du nombre de places de prison a un impact évident sur l'accès au droit, dont le budget ne prévoit aucun crédit en relation avec les nouvelles missions que nous avons votées.

Le budget de l'accès au droit, nous dit-on, permettrait de pallier les nouvelles sujétions liées à la garde à vue, alors même que vous n'avez pas retenu les préconisations que M. Gosselin et moi-même avons faites pour élargir l'assiette finançant l'aide juridictionnelle. Vous avez déclaré que ces préconisations ne vous semblaient pas justes, mais est-il juste que ce soient des justiciables entamant des procédures de divorce ou faisant des réclamations pour leur loyer ou l'obtention d'une allocation handicapée qui financent la garde à vue ? Il aurait été plus juste de faire payer les compagnies d'assurances !

Par ailleurs, s'il est vrai qu'on ouvre des maisons de justice et du droit (MJD), c'est également une manière de faire reposer l'accès au droit en partie sur les collectivités territoriales, qui sont déjà taxées en matière de politique de la ville puisque les crédits dédiés à celle-ci sont asséchés.

Si vous avez créé des postes de greffiers, vous avez supprimé des agents de catégorie C, si bien que les greffiers se trouvent obligés de faire eux-mêmes des photocopies, ce qui, comme vous l'avez vous-même observé, est une anomalie.

M. Yves Censi, président. Je tiens à rappeler que, en vertu de la Constitution, le Gouvernement prend la parole lorsqu'il le souhaite.

De plus, l'objet des commissions élargies est d'obtenir des réponses du Gouvernement.

Enfin, la procédure actuelle a été proposée par tous les groupes, y compris le vôtre, madame Pau-Langevin : vous n'avez pas à la remettre en cause à chaque prise de parole.

Mme Sylvia Pinel. Alors que ce budget devrait être une priorité, la justice connaît de graves difficultés de fonctionnement.

Quels moyens prévoyez-vous pour accélérer l'activité judiciaire, raccourcir les délais de jugement ou éviter l'inexécution des peines – 80 000 peines n'ont pas été appliquées cette année ? Que répondez-vous aux forces de l'ordre exaspérées par le décalage entre l'action qu'elles mènent pour lutter contre une délinquance croissante et l'absence de sanctions dont peuvent bénéficier des délinquants parfois dangereux, qui commettent des délits à la chaîne, puisque les sanctions ne sont ni systématiques ni suffisamment rapides ?

De même, plutôt que de se fixer comme principale priorité budgétaire le programme immobilier pénitentiaire pour satisfaire les dernières annonces du Président de la République, ne serait-il pas plus judicieux de développer les peines alternatives à la prison pour désengorger les centres de détention ? Le système judiciaire prévoit pourtant de nombreuses dispositions alternatives qui permettraient d'y parvenir, dispositions insuffisamment utilisées par manque de moyens. Que comptez-vous faire pour les développer ? Je pense notamment, pour la justice des mineurs, aux centres éducatifs renforcés, aux centres éducatifs fermés et aux foyers ouverts, dont plus de la moitié a fait l'objet d'une fermeture depuis 2008, ce qui a pour triste conséquence le placement en

détention d'un trop grand nombre de mineurs, avec tous les effets contre-productifs qu'un tel placement peut engendrer.

Pourquoi ne pas pérenniser ce qui fonctionne ? Il faut, pour éviter de porter atteinte régulièrement à la justice des mineurs, la doter des moyens nécessaires. Or la PJJ est depuis dix ans une grande sacrifiée des arbitrages budgétaires et elle devra encore supporter l'année prochaine une diminution de ses effectifs – moins 106 ETP –, alors même qu'elle manque déjà de magistrats, de personnels de greffe et d'éducateurs, si bien qu'à l'heure actuelle une décision d'assistance éducative attend entre trois et cinq mois avant d'être appliquée et une peine prononcée près de dix mois pour être exécutée. Comment la baisse considérable du budget des services judiciaires pourrait-elle permettre de remédier à cette situation ?

Enfin, monsieur le garde des sceaux, pensez-vous que ce budget permettra à la France de ne plus être classée au trente-septième rang des pays du Conseil de l'Europe pour la part de PIB consacrée à la justice ?

M. François Rochebloine. Monsieur le garde des sceaux, permettez-moi d'appeler votre attention sur la situation de la maison d'arrêt départementale de La Talaudière, dans le département de Loire, dont nous espérons la prochaine réhabilitation ou reconstruction.

Je tiens tout d'abord à vous remercier d'avoir répondu favorablement à mon invitation et effectué une visite complète de cet établissement l'été dernier. Vous avez ainsi pu constater directement l'état des locaux qui, sans être très anciens, posent de vrais problèmes quant à la sécurité, aux conditions de travail des personnels pénitentiaires et aux conditions de détention des personnes incarcérées, non conformes au principe de dignité.

Cette maison d'arrêt n'étant plus aux normes, il convient ou de la moderniser ou de la reconstruire.

De plus, les riverains immédiats de l'établissement subissent depuis de très longues années d'importantes nuisances en raison des parloirs sauvages.

Monsieur le garde des sceaux, la décision de réhabilitation ou de reconstruction sur un autre site a-t-elle été prise ? Si oui, quels en seraient les coûts respectifs et à quelle date débuteraient les travaux ?

Votre visite a été appréciée de tous : elle a permis des échanges de qualité. À ce titre, elle a suscité beaucoup d'espoir du côté des personnels.

M. Marcel Bonnot. Le budget de la justice, qui s'élève à 7,42 milliards d'euros, a des objectifs ambitieux.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, quelle jauge vous a permis de fixer le montant des crédits à 422 millions d'euros, d'autant que la prestation des avocats se trouve accrue dès la première heure de garde à vue et pendant toute la durée de celle-ci ?

Il ne faudrait pas que l'accès au droit, désormais garanti pour chacun, entraîne la création d'une sorte de sécurité sociale sur le dos de la corporation des avocats.

En outre, une contribution pour l'aide juridique a été instaurée pour tous les justiciables, donnant lieu à l'acquittement d'un timbre de 35 euros, payé, suivant ses ressources, par celui qui appréhende une procédure devant le tribunal de grande instance. À combien les ressources dégagées par cette contribution sont-elles estimées ? Sera-t-elle

affectée en partie à l'indemnisation des avoués ? Quelle est la part de l'État ? Est-elle suffisante pour faire face à l'exigence financière engendrée par la loi du 14 avril 2011 sur la réforme de l'aide juridictionnelle ?

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Monsieur le garde des sceaux, quel est le montant des crédits prévus pour la rénovation du parc immobilier pénitentiaire, notamment pour le centre de Mende ? Mme Alliot-Marie avait conservé cette prison pour des raisons d'aménagement du territoire mais, faute d'entretien, elle risque de disparaître.

Par ailleurs, les prisons ouvertes concernent en France moins de 1 % des détenus, contre 34 % au Danemark, 32 % en Finlande et 24 % en Suède. La moyenne de l'Union européenne s'élève à 6 %. Jean-Marie Bockel avait beaucoup œuvré sur le sujet. Quelles sont les réflexions engagées à ce sujet ?

La France, enfin, est régulièrement condamnée en vertu de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme pour délai non raisonnable par la CEDH. Quel montant atteint la totalité de ces condamnations ? Quelles réponses envisagez-vous d'apporter à cette situation ?

Mme Chantal Berthelot. Monsieur le garde des sceaux, vous m'avez tenu informée, le 30 août dernier, de la répartition des effectifs dans les juridictions de la Guyane et des créations de postes à Cayenne et à Saint-Laurent-du-Maroni. Je tiens à saluer ici cette avancée.

Vos avez précisé que le nombre de fonctionnaires prévus s'élevait à 81 : 69 postes étant actuellement pourvus, je présume que le rattrapage sera réalisé en 2012.

La création de la cour d'appel de Cayenne a été actée pour le 1^{er} janvier 2012. Quand entrera-t-elle effectivement en fonctions pour répondre aux besoins des justiciables et des professionnels de la justice ?

Prévoyez-vous un effort pour l'aide juridictionnelle en Guyane, compte tenu du taux élevé d'affaires dans lesquelles les justiciables y ont recours ?

Le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly a été épinglé par l'Observatoire international des prisons : il n'y a que 532 places pour 665 détenus. De plus, les syndicats dénoncent régulièrement le manque de surveillants. Quand annoncerez-vous la création d'un centre de rétention à Saint-Laurent-du-Maroni ? Surtout, quand mettrez-vous en place les services de justice dans l'ouest de la Guyane, à Saint-Laurent précisément, services qui font à l'heure actuelle cruellement défaut ?

M. Jean-Jacques Urvoas. Je souhaite revenir sur la protection judiciaire de la jeunesse. Vous avez affirmé que son budget augmentait de 1,2 % : l'honnêteté devrait vous conduire à rappeler que, de 2008 à 2011, il a baissé continuellement de 6 %. De plus, cette augmentation ne compense pas l'inflation, qui s'élève à 2 %. Enfin, vous transformez plusieurs établissements de placement éducatifs actuellement gérés par la PJJ en CEF – vous consacrez à cet objectif 30 millions d'euros. L'augmentation que vous avez évoquée ne se traduit donc pas en moyens supplémentaires pour la PJJ.

S'agissant des personnels, vous ne cessez de confier, à longueur de textes, des missions supplémentaires à la PJJ – c'est une marque de reconnaissance – et vous souhaitez toujours plus d'éducateurs dans les établissements de réinsertion scolaire. Or, dans le même temps, vous supprimez 130 équivalents temps plein travaillé. Ainsi, sur la période

2007-2012, vous aurez supprimé 7 % des 9 000 agents de cette administration, soit quelque 650 postes. Alors que vous affirmez vouloir améliorer la qualité du traitement de la délinquance des mineurs, comment réussirez-vous à réduire les délais de prise en charge et à renforcer la réinsertion des mineurs – tel est l’objectif – tout en supprimant des agents – je n’ai pas dit : « éducateurs » – dont c’est précisément la compétence ? Comment ferez-vous mieux avec, au total, moins de personnels ?

M. Patrice Martin-Lalande. Monsieur le garde des sceaux, j’ai déjà posé, il y a un an et demi, à M. Jean-Marie Bockel la question de l’inadaptation des moyens, en nombre de magistrats, dans les tribunaux administratifs pour traiter rapidement des recours relatifs à des projets publics importants en termes de création d’activités et d’emplois.

Le département du Loir-et-Cher offre trois exemples.

Le premier concerne l’ancien site Giat Industries de Salbris, où 600 emplois se sont évaporés du fait des procédures qui ont traîné en longueur durant cinq ans, aboutissant au retrait de l’investisseur. À Dhuizon, Pierre et Vacances attend depuis quatre ans et demi de pouvoir créer un village de vacances. Enfin, à Romorantin, Unibail s’est désengagé après avoir attendu quatre ans, de recours en recours, une décision lui permettant de réaliser le projet de Carré des Marques.

Monsieur le garde des sceaux, l’État doit assurément faire des économies : nous en sommes tous persuadés. Toutefois, les économies que l’État réalise, d’un côté, en nombre de magistrats, économies qui retardent le traitement des dossiers, ne les perd-il pas, de l’autre, en même temps que les collectivités locales, en termes d’emplois, de chômage et d’assistance ? Les pertes engendrées par la disparition de projets créateurs d’activités et d’emplois sont bien plus lourdes pour la collectivité nationale que ne sont importantes les économies réalisées par le ministère de la justice.

M. Jacques Valax. Première observation : nous sommes passés du trente-cinquième au trente-septième rang des pays du Conseil de l’Europe pour la part de PIB consacrée à la justice.

Ma deuxième observation est tirée du rapport sur le budget de la justice de M. Jean-Paul Garraud, rapporteur spécial, qui note la persistance, l’aggravation parfois, des difficultés quotidiennes rencontrées par les magistrats et les fonctionnaires des services judiciaires.

Troisième observation : l’USM « dénonce un budget de la justice en trompe-l’œil, en réalité en baisse en ce qui concerne les services judiciaires et la protection judiciaire de la jeunesse, malgré quelques recrutements qui demeurent insuffisants pour faire face aux nouvelles charges nées de lois adoptées en cours d’année 2011 ».

Enfin – quatrième observation –, s’agissant de l’accès au droit et à la justice, si le budget de l’aide juridictionnelle, après des années de baisse, est de nouveau en hausse, c’est au détriment des budgets du développement de l’accès au droit, de l’aide aux victimes et de la médiation – médiation dont on parle beaucoup mais qui demeure le parent pauvre de la justice : depuis dix ans, rien n’a été fait pour son développement.

Quant à la contribution complémentaire de 35 euros, que je dénonce et dont je prétends qu’elle est contraire au principe du libre accès à la justice, je suis certain qu’elle servira à abonder les fonds de l’aide juridictionnelle. Et ce ne sont pas les quelques explications que vous nous avez données qui ont pu me rassurer.

En ce qui concerne le transfert des charges d'escorte et de garde des palais de justice, le rapport de l'USM évalue à 1 000 le nombre d'agents nécessaires – il y est même question de 2 000 à 3 000 ETPT. Or vous avez affirmé que 250 agents suffiraient. Qu'en est-il exactement ? Peut-être vos services pourront-ils me répondre sur le sujet.

Quel sera le nombre de greffiers en 2011 et 2012 ?

M. Jean-Michel Clément. Je partage la préoccupation de M. Michel Hunault relative à l'application des lois que nous votons, et ce ne sont pas les chiffres dont nous débattons aujourd'hui qui nous rassureront en la matière.

L'augmentation du budget de la justice traduit son recentrage général sur la justice pénale au détriment implicite de la justice civile et de la justice judiciaire.

Les parents pauvres du budget sont les procédures autres que les procédures pénales. Or les indices des documents budgétaires ne nous permettent pas d'apprécier la qualité de cette justice autrement qu'en en ressentant, au quotidien, les méfaits sur la vie de nos concitoyens. Je pense notamment à la justice familiale et aux procédures de tutelle, qui ne peuvent pas être appliquées conformément aux lois et aux décrets existants.

Vous avez évoqué le juge de proximité, monsieur le garde des sceaux. Mais ce n'est pas lui qui réglera la situation. Nous sommes face à un dysfonctionnement majeur. Par-delà les chiffres, je le répète, il y va de la qualité de la justice !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier a évoqué le coût de cette lenteur pour le budget de l'État, remarquant qu'il nous manque un indicateur en la matière.

Il faut savoir en effet que, trop souvent, parce que la justice ne peut pas rendre ses décisions en temps utile, nos concitoyens sont victimes de cette lenteur sur le plan économique, notamment lorsque la vie des entreprises est en jeu, si bien qu'ils demandent réparation financière à l'État. Cette lenteur fait donc deux victimes : l'entreprise et l'État. Les documents budgétaires nous masquent ce coût, qu'il conviendrait à l'avenir d'identifier.

M. Philippe Goujon. Où en est le regroupement des services centraux du ministère – je fais allusion à différents projets, notamment dans le 5^e arrondissement de Paris et à Bagnolet ?

Par ailleurs, nous avons voté des lois en vue de lutter contre des désordres préoccupants pour nos concitoyens – attroupements dans les halls d'immeubles, racolage passif, vente à la sauvette –, ce qui conduit à de nombreuses interpellations. Or les jugements rendus montrent que la justice a des difficultés à appréhender ces contentieux. Qu'en est-il exactement ?

M. Laurent Hénart. Monsieur le garde des sceaux, disposez-vous d'éléments d'appréciation des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), qui ont été installées dans plusieurs villes afin de permettre une concentration des compétences sur certaines affaires particulièrement techniques et complexes ?

Puisqu'il s'agit de petites unités, la défaillance d'un poste de magistrat ou d'agent administratif suffit pour nuire au bon fonctionnement de l'ensemble de la structure. Une attention particulière pourrait-elle être portée à ces nouvelles unités, notamment en termes de moyens humains ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés.*

Monsieur Martin-Lalande, je ne peux vous répondre, pour la simple raison que le budget des juridictions administratives relève, non du ministère de la justice, mais du vice-président du Conseil d'État. Soyez toutefois assuré que je transmettrai à ce dernier les questions que vous avez posées.

Au total, quelque 250 000 personnes sont placées sous main de justice en France, parmi lesquelles 175 000 exécutent leur peine en milieu ouvert. Il est donc erroné de prétendre que l'on ne fait que du carcéral ! La population écrouée est de 64 000 personnes. Il est vrai que l'on compte 85 000 personnes qui ont été condamnées, mais dont la peine n'a pas été exécutée ; encore faut-il préciser qu'il s'agit de condamnations à de courtes peines.

Il convient d'adapter le système pénitentiaire à ces courtes peines : les besoins ne sont pas les mêmes suivant que les gens sont condamnés à trois mois ou à trois ans de prison. L'une des ambitions du programme de 80 000 nouvelles places est de différencier les établissements pénitentiaires, afin de répondre aux particularités individuelles. L'exécution des peines a été diversifiée grâce au placement sous bracelet électronique, qui concerne aujourd'hui 12 000 personnes ; cela impose toutefois une surveillance spécifique, qui peut être compliquée à mettre en œuvre, notamment pour les délinquants sexuels.

La protection judiciaire de la jeunesse est-elle, comme vous l'affirmez, le parent pauvre de la justice ? J'admets que vos critiques soient recevables, même s'il convient de noter, premièrement, que l'on essaie cette année de mettre un terme à des coupes certes nombreuses et, deuxièmement, que l'on n'a jamais touché au cœur du métier, notamment aux effectifs des éducateurs. Il reste que des suppressions de postes ont touché les fonctions de support, ce qui a imposé une réorganisation territoriale des services. En 2012, cent quarante emplois de soutien seront supprimés, tandis que cent dix postes d'éducateur seront créés, dont soixante pour les centres éducatifs fermés – soit un solde négatif de trente emplois.

Monsieur Gérard, outre le Centre national d'évaluation de Fresnes, un deuxième centre vient d'être créé au sein du nouvel établissement pénitentiaire de Réau, et la décision d'en ouvrir un troisième dans le Nord a été prise. La direction de l'administration pénitentiaire travaille sur plusieurs scénarios : celui qui semble actuellement privilégié consisterait à transformer le quartier maison centrale du centre pénitentiaire de Lille-Sequedin en centre national d'évaluation à l'occasion de l'ouverture de la maison centrale de Vendin-le-Vieil, dans le Pas-de-Calais, prévue pour 2013.

Monsieur Nicolin, vous avez raison, il convient de développer la médiation. Mais quand on le propose dans un texte, il serait bon de voter celui-ci ! Il faut savoir que 60 % du temps des juridictions est occupé par le traitement du contentieux familial, dont une part importante pourrait être réglée par la médiation : ce n'est pas nécessairement au juge d'intervenir dans la vie d'un couple.

M. Yves Nicolin. Il faudrait aussi développer la médiation économique...

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés.*
Commençons déjà par la médiation sociale !

Le centre de détention de Roanne semble effectivement aller mal. J'irai le visiter après les élections professionnelles.

Il est également vrai que cette région manque de psychiatres. Il s'agit toutefois d'un problème national, que le ministère de la justice ne pourra régler seul.

L'objectif de 80 000 places est-il nécessaire ? M. Blisko et Mme Pinel ont tenu à ce sujet des propos contradictoires. Il est vrai que l'on n'a pas besoin de 80 000 places identiques, dans des maisons d'arrêt, mais il convient de différencier les places suivant les peines à accomplir. Il est également vrai que, même si l'on mène ce programme à bien, on restera à un niveau inférieur à celui de l'Espagne ou de l'Angleterre. Il est tout aussi vrai que des peines ne sont pas exécutées et que l'on doit y remédier. Mais, pour ce faire, il existe d'autres solutions que la prison : on peut notamment augmenter le nombre de placements sous bracelets électroniques – même si l'on atteindra bientôt, pour des raisons techniques, le maximum. Il reste que Mme Pinel a raison : il faut davantage de places.

Madame Pau-Langevin, le budget consacré à l'accès au droit et à la justice augmentera de 7,1 % en 2012, ce qui est bien. Néanmoins, on constate que le recours à un avocat lors de la garde à vue est, pour l'instant, plus modeste que prévu. Il faut voir comment les choses évolueront et attendre la décision du Conseil constitutionnel sur les deux questions prioritaires de constitutionnalité concernant la garde à vue dont il a été saisi. Je pense toutefois que les mesures qui ont été prises permettront d'assurer le bon fonctionnement du service.

On a en effet supprimé de nombreux emplois de catégorie C dans les services judiciaires. Je pense que l'on peut difficilement aller plus loin. Je tiens, comme vous, à préserver la spécificité des missions des greffiers. Je suis persuadé qu'il faudra demain repenser leur rôle dans les juridictions et, pour les affaires de première instance, comme la vérification de la gestion des comptes de tutelle ou les injonctions de payer, peut-être modifier la répartition des compétences entre magistrats d'instance et greffiers, comme cela se fait en Allemagne. En tout cas, laissons-nous la possibilité de le décider, et faisons en sorte que les autres tâches puissent être remplies par d'autres fonctionnaires.

Madame Berthelot, la situation en Guyane est bien délicate. Nous essayons de l'améliorer. Je viens de proposer la nomination d'un nouveau procureur à Cayenne. L'installation d'une cour d'appel à Cayenne – demande ancienne – sera effective au début du mois de janvier ; j'y assisterai. Je proposerai au Conseil supérieur de la magistrature (CSM) un candidat pour le poste de procureur général. Je sais que la formation du siège du CSM est en train de procéder à la sélection du candidat au poste de premier président de la cour d'appel de Cayenne.

S'agissant de la délicate affaire de Saint-Laurent-du-Maroni, je ne vous promettai pas la création d'un tribunal de grande instance. En revanche, nous essayons d'établir une présence constante de la justice ; on dispose d'ores et déjà d'un greffe détaché renforcé, comprenant deux fonctionnaires et deux magistrats, un vice-président et un vice-procureur.

Mme Chantal Berthelot. Ils ont quitté les lieux !

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés.* De nouvelles personnalités viennent d'être nommées, qui arriveront sous peu. Je vous promets que, lorsque j'irai à Cayenne pour l'installation de la cour d'appel, je me rendrai aussi à Saint-Laurent-du-Maroni.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, la maison d'arrêt de Mende doit recevoir 57 prisonniers ; 357 970 euros ont été prévus pour la sauvegarde du bâtiment, 53 000 euros pour la sécurité incendie et 51 000 euros pour le système d'interphonie.

Monsieur Rochebloine, on ne réhabilitera pas l'établissement de La Talaudière : on construira une nouvelle prison sur un terrain disponible. Si vous ne parvenez pas à trouver un terrain disponible, je pourrai vous en montrer un.

Monsieur Valax, vous savez fort bien que le budget de la justice est en hausse ! Il est en outre erroné de prétendre que tout est destiné au pénal. Sur ce point, l'USM s'est trompée – j'en ai d'ailleurs discuté avec M. Régnaud.

Monsieur Goujon, deux sites seront en réalité conservés : la place Vendôme et un autre. On parle de ce projet depuis des années. L'objectif est de réaliser des économies, le ministère de la justice utilisant des locaux dont les loyers sont extrêmement élevés. Parmi les nombreuses propositions qui ont été faites, j'étais pour ma part favorable à celle du président Giscard d'Estaing d'installer nos services dans l'Hôtel de la Marine, place de la Concorde. Cet avis n'a pas été partagé. Une mission a donc été confiée par le ministère et par France Domaine à un cabinet, qui a sélectionné cinquante-deux sites, parmi lesquels nous en avons retenus quatre : deux à La Défense, un dans le 15^e arrondissement de Paris et un autre vers la porte de la Chapelle. Les négociations sont en cours.

Mme George Pau-Langevin. Et le projet d'une installation à la porte de Bagnolet ?

M. Michel Mercier, *garde des sceaux, ministre de la Justice et des libertés.* Personne ne voulant y aller, je ne l'ai pas retenu. Quoique je ne sois pas spécialiste des questions immobilières, je trouve fort curieux que ces locaux n'aient pas trouvé preneur depuis trente ans. Je me dis qu'il doit bien y avoir une raison...

Monsieur Hénart, les juridictions interrégionales spécialisées font du très bon travail. Si certaines ont démarré tardivement, comme à Lyon, toutes fonctionnent correctement aujourd'hui. À Marseille, la JIRS est même devenue indispensable.

J'entends veiller à ce que ces juridictions disposent des outils nécessaires à leur bon fonctionnement, notamment en termes de profils de postes pour les magistrats, d'assistants spécialisés et de fonctionnaires détachés d'autres ministères, ainsi que de moyens techniques spécifiques, qui seront financés notamment grâce au fonds de concours géré par la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT). À ce jour, les JIRS ont traité 1 843 procédures.

M. Yves Censi, *président.* Monsieur le garde des sceaux, nous vous remercions pour la précision de vos réponses.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Monsieur Michel Mercier, Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des libertés, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 26 octobre 2011 à 16 heures 15), sur la mission Justice, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.

Article 32 : *Crédits du budget général – État B*

Sur les crédits de la mission Justice, la Commission est saisie de l'amendement II-9 du Gouvernement.

*Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'amendement II-9, puis les crédits de la mission Justice ainsi modifiés.*

Article 52, rattaché : *Prorogation de deux années de la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués*

La Commission examine l'article 52 rattaché à la mission Justice.

*Suivant l'avis favorable de M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial, la Commission **adopte** l'article 52 sans modification.*

Article 52

Prorogation de deux années de la taxe finançant le fonds d'indemnisation des avoués

Texte du projet de loi :

Au II de l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, l'année : « 2018 » est remplacée par l'année : « 2020 ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Le présent article a pour objet de proroger jusqu'en 2020, au lieu de 2018, la perception du droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel, institué par l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Le produit de ce droit est affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel, chargé du paiement des sommes dues aux avoués près les cours d'appel et à leurs salariés dans le cadre de la réforme de la représentation devant les cours d'appel. Ce fonds a été créé par la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel. Ses modalités de fonctionnement ont été déterminées par le décret n° 2011-419 du 18 avril 2011.

Les simulations effectuées ayant fait apparaître que le montant des ressources du fonds devait être augmenté pour tenir compte des charges finalement induites par la réforme de la représentation devant les cours d'appel, il est proposé que le droit fixe soit prorogé de deux années.

Observations et décision de la Commission :

Le présent article a pour objet de proroger de deux ans la durée de perception du droit de 150 euros du par les parties à l'instance d'appel.

I.- LA RÉFORME DE LA REPRÉSENTATION DEVANT LES COURS D'APPEL

L'objectif de la **loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel** avait un objectif double : d'une part, simplifier l'accès à la justice en appel, et d'autre part, assurer le respect de la directive du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

1.- La fonction d'avoué

Apparue en 1791, la fonction d'avoué a été réformée à de nombreuses reprises. Ses caractéristiques actuelles sont héritées de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques. Celle-ci modifie notamment le champ de compétence des avoués et des avocats : pour les procédures avec représentation obligatoire, les avoués ont le monopole de la postulation et de la plaidoirie en appel, tandis que les avocats exercent ce monopole en première instance. En vertu de l'article 1er de l'ordonnance n° 45-2591 du 2 novembre 1945 relative au statut des avoués, ceux-ci représentent les parties devant les cours d'appel auprès desquelles ils sont

établis. Ils perçoivent à ce titre des émoluments tarifés. Au 1^{er} janvier 2009, les vingt-huit cours d'appel concernées par la réforme comptaient 231 offices d'avoués au sein desquels exerçaient 433 avoués et 1 862 salariés.

Pour rappel, dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, ainsi que dans les départements et les collectivités d'outre-mer, la postulation devant les cours d'appel est d'ores et déjà assurée par les avocats.

2.– Le double objectif de la réforme

a) La transposition de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

La fusion des professions d'avocats et d'avoués répond à la nécessité de se conformer à la directive européenne du 12 décembre 2006 (dont la transposition doit intervenir au plus tard le 27 décembre 2009). En effet, comme l'explique l'exposé des motifs du projet de loi, cette obligation communautaire « ne permet pas de maintenir en l'état le statut des avoués, titulaires d'un office, nommés par le garde des Sceaux et soumis à un tarif, les entraves de la libre circulation des services ne pouvant être justifiées que pour les activités participant à l'exercice de l'autorité publique ».

b) La simplification de l'accès au droit en appel

La réforme simplifie les démarches du justiciable en permettant à l'avocat qui a plaidé en première instance de plaider à nouveau en appel. De plus, selon le Gouvernement, « la suppression de la dualité d'intervention de l'avoué et de l'avocat favorisera la baisse du coût du procès » (1). Cette baisse potentielle ne concernera que le justiciable qui aurait souhaité conserver son avocat, malgré l'obligation de recourir à un avoué. En effet, aux honoraires fixés librement entre l'avocat et son client, s'ajoute dans ce cas la rémunération de l'avoué fixée par un tarif (le montant de l'émolument moyen alloué aux avoués est de 931 euros en moyenne). Cependant, le justiciable aurait pu choisir de n'être représenté que par l'avoué et, par conséquent, ne s'acquitter que de l'émolument. Dans ce cas, le cumul des honoraires de l'avocat et du droit fixé à 330 euros ne se traduira pas nécessairement par une réduction du coût du procès.

L'étude d'impact jointe au projet de loi prévoit une augmentation de 15 % du nombre des procédures en appel du fait de la disparition des avoués qui, fort de leur expérience, peuvent dissuader les parties d'interjeter appel si le dossier ne contient pas d'éléments susceptibles d'entraîner une décision favorable de la juridiction.

3.— Les dispositions de la réforme

• **La fin du droit de présentation des avoués**

La réforme a pour effet de priver les avoués de leur droit de présentation, ce qui constitue un préjudice et légitime une indemnisation corrélée à la valeur économique de l'office. Par ailleurs, la suppression du monopole de la postulation qui leur était accordé les conduit, sauf renonciation de leur part, à exercer à l'avenir leur activité en concurrence avec les avocats devant l'ensemble des juridictions. Or, cette modification des conditions d'exercice conduira de nombreuses études d'avoués à licencier une partie de leurs 1 862 salariés. En effet, un avocat emploie en moyenne 0,8 salarié contre 4,5 pour un avoué. Cette conséquence directe de la réforme a justifié l'instauration des indemnités de licenciement supra-légales et des dispositions de reclassement présentées ci-dessous.

Par ailleurs, la date d'entrée en vigueur de la fusion des professions d'avoués et d'avocat est fixée au 1er janvier 2011, l'année 2010 constituant une année transitoire nécessaire à la mise en oeuvre de la réforme.

• **L'intégration des avoués dans la profession d'avocat** et leur inscription au tableau de l'ordre du barreau près le tribunal de grande instance (TGI) dans le ressort duquel leur office est situé.

L'article 1er de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est modifié afin de substituer à la profession d'avoué près les cours d'appel la profession d'avocat. Il est précisé que, dès lors, les avoués peuvent exercer l'ensemble des fonctions antérieurement dévolues aux avocats et de conseil juridique. Les avoués bénéficient également de la possibilité de renoncer à entrer dans la profession d'avocat ou de choisir un autre barreau. En outre, comme cela avait été prévu pour les avocats et avoués qui ne feraient pas partie de la nouvelle profession d'avocat définie par la loi du 31 décembre 1971 précitée, les avoués en exercice depuis plus de quinze ans seront autorisés à solliciter l'honorariat lors de la cessation de leurs fonctions.

En parallèle, les avocats exerceront les activités auparavant réservées aux avoués devant les cours d'appel. L'encadrement spatial de l'exercice de la profession d'avocat reste inchangé : un avocat, dont la résidence professionnelle est établie dans le ressort d'un tribunal de grande instance, ne pourra postuler et plaider que devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend. La postulation en appel fera l'objet d'honoraires, fixés entre l'avocat et son client⁽¹⁾. Par ailleurs, il sera désigné, au sein de chaque cour d'appel, un représentant des barreaux (en la personne de l'un des bâtonniers du ressort de la cour), susceptible de traiter de l'ensemble des questions intéressant la profession à cet échelon.

Dans le cas où les avoués et les collaborateurs titulaires du diplôme d'avoués renonceraient à devenir avocats, ils pourront accéder à l'ensemble des professions juridiques et judiciaires libérales réglementées (avocats au Conseil d'État ou à la Cour de cassation, notaire, administrateur judiciaire, mandataire judiciaire, huissier de justice, commissaire priseur judiciaire, greffier de tribunal de commerce). La demande devra en être faite dans un délai de cinq ans. Un décret en Conseil d'État précisera les conditions d'application de cette disposition.

De plus, les collaborateurs titulaires du diplôme d'avoué bénéficieront d'un accès direct à la profession d'avocat. Dans le cas des collaborateurs juristes, non titulaires du diplôme d'avoué, un second décret en Conseil d'État prévoira les dispenses à certaines conditions d'accès à ces professions. Les collaborateurs en cours de stage accéderont directement à la formation d'avocat, sans examen.

Ces mesures s'accompagnent de dispositions transitoires permettant aux avoués d'exercer de façon simultanée leur profession et celle d'avocat dès le 1er janvier 2010.

Par ailleurs, la fusion des deux professions conduira à modifier de fait l'objet social des sociétés d'avoués qui n'auront pas été dissoutes à la date d'entrée en vigueur de la loi : elles seront réputées avoir pour objet social l'exercice de la profession d'avocat .

• La suppression des offices d'avoués près les cours d'appel et le principe de l'indemnisation pour la perte du droit de présentation

Une indemnité est versée aux avoués pour la perte du droit qui leur est reconnu par l'article 91 de la loi du 2 avril 1816 de présenter un successeur à l'agrément du garde des Sceaux. En effet, lorsque la suppression du droit de présentation de l'ensemble d'une catégorie d'officiers ministériels a été décidée, le principe d'une indemnisation de cette perte, correspondant à la valeur de l'office, est reconnu et pris en charge par l'État ⁽¹⁾. L'indemnisation a été fixée à 100% par voie d'amendement à l'Assemblée nationale.

• L'indemnisation des salariés des avoués

Le texte proposé pose le principe selon lequel tout licenciement survenant en conséquence de la réforme, soit entre la date de publication de la loi et le 31 décembre 2012, est réputé licenciement économique (au sens de l'article L. 1233-3 du code du travail). Les salariés licenciés comptant un an d'ancienneté perçoivent des indemnités de licenciement calculées par application, au nombre d'années d'ancienneté dans la profession, du double du taux légal, auquel s'ajoutent deux quinzièmes de mois par année d'ancienneté comprise entre quinze et vingt, quatre quinzièmes par année d'ancienneté comprise entre vingt et vingt-cinq,

(1) Ce fut le cas pour les greffiers des juridictions civiles et pénales, puis pour les avoués près les tribunaux de grande instance, qui ont été respectivement indemnisés en application des lois n° 65-1002 du 30 novembre 1965 et n°71-1130 du 31 décembre 1971.

six quinzièmes par année d'ancienneté comprise entre vingt-cinq et trente ans, – huit quinzièmes par année d'ancienneté comprise entre trente et trente-cinq ans, dix quinzièmes par année d'ancienneté comprise entre trente-cinq, quarante ans et douze quinzièmes par année d'ancienneté au-delà de quarante ans.

- Le versement aux avoués d'un acompte sur leurs indemnités afin de financer les indemnités de licenciement de leurs salariés et de restructurer leur office.

Les avoués pourront demander un acompte sur les indemnités qui leur sont dues au titre de leur office dans la limite de 50 % de la recette nette réalisée telle qu'elle résulte de la déclaration fiscale connue à la date de publication de la loi. Le délai de versement de l'acompte sera de trois mois après le dépôt de la demande.

II.– LE VOLET FISCAL DE CETTE RÉFORME

1.– L'instauration d'un droit de 150 euros perçu par voie de timbre

Le droit de 150 euros dû par les parties à l'instance d'appel a été institué par **l'article 54 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009**, codifié à l'article 1635 bis P du code général des impôts.

Ce droit est acquitté par l'avocat postulant pour le compte de son client, soit par voie de timbres mobiles, soit par voie électronique. Malgré les coûts de fabrication, d'acheminement des valeurs et de remise aux débiteurs de tabacs, chargés d'en assurer la distribution, cette solution simplifie le contrôle du respect de l'obligation fiscale. Le greffe, au moment du dépôt, peut aisément s'assurer de l'acquiescement du droit. Ce paiement conditionnera la recevabilité et l'effectivité de la requête.

Ce droit s'applique aux appels interjetés entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2018 à la condition que le fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel ait été créé. À la condition que le fonds d'indemnisation ait été créé, ce droit sera perçu du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2018 afin que le justiciable n'ait pas à s'acquitter pendant la période transitoire d'une double charge constituée des émoluments des avoués et du droit ainsi créé. Cette période de huit années doit permettre de couvrir le montant total des dépenses du fonds d'indemnisation des avoués. La prévision de recettes a été calculée sur une base moyenne annuelle de 130 000 affaires jugées en appel (hors aide juridictionnelle).

L'indemnisation à 100 % de la valeur des offices, majorée le cas échéant à hauteur de l'apport personnel consenti et du montant du capital restant dû au titre des emprunts contractés aux fins d'acquisition de l'office, représente un coût de 252 millions d'euros. Par ailleurs, le montant total du remboursement des indemnités de licenciement et des sommes dues au titre du reclassement des

salariés licenciés est de 27 millions d'euros. Au total, les indemnités versées aux avoués et à leurs salariés représentent donc 279 millions d'euros.

Le coût de la réforme (indemnisation de la valeur des études et indemnités de licenciement des salariés des avoués) est estimé à 304 millions d'euros.

2.– La création d'un fonds d'indemnisation

Le fonds a été créé par l'article 19 de la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 portant réforme de la représentation devant les cours d'appel. Le droit de 150 euros s'appliquera ainsi à compter du 1er janvier 2012.

Les modalités de fonctionnement du fonds ont été déterminées par le **décret n° 2011-419 du 18 avril 2011**. Celui-ci prévoit que :

– les recettes du fonds sont constituées du droit dû par les parties et des emprunts ou avances contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations ;

– les dépenses sont constituées par les indemnités à verser aux avoués et à leurs salariés, par les frais financiers et de gestion dus à la caisse et par le remboursement des emprunts et avances contractés auprès de la caisse.

III.– DES MOYENS INSUFFISANTS QUI NÉCESSITENT UNE AUGMENTATION DE LA DURÉE DE PERCEPTION DU DROIT

Les simulations effectuées ont fait apparaître que le montant des ressources du fonds sur la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2018 (41,5 millions d'euros sur 7 années, soit 290,5 millions d'euros) ne permettent pas de couvrir les dépenses prévisionnelles induites par la réforme de la représentation devant les cours d'appel : **351,5 millions d'euros**.

Les dépenses prévisionnelles du fonds d'indemnisation, se décomposent ainsi :

DÉPENSES PRÉVISIONNELLES DU FONDS

Indemnités des avoués	251 609 000 euros
Indemnité des salariés	51 900 000 euros
Frais perçus par la Caisse des dépôts et consignations	48 000 000 euros
TOTAL	351 509 000 euros

Le présent article prévoit donc une augmentation de deux années de la durée de perception du droit de 150 euros qui permet d'équilibrer les dépenses prévisionnelles d'ici au 31 décembre 2020. Le choix de l'allongement de la durée de perception permet de ne pas alourdir le coût du recours à la procédure d'appel.

Le besoin de financement estimé (61 millions d'euros) sera inférieur au produit de deux années de recouvrement supplémentaires (83 millions d'euros). Le solde sera donc reversé au budget de l'État au moment de la clôture du fonds d'indemnisation.

*Suivant l'avis favorable de M. Alain Joyandet, Rapporteur spécial, la Commission **adopte l'article 52 sans modification.***

ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Patrice Vermeulen, président de section de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes et M. Jean-Pierre Lafaure, conseiller-maitre.

– M. Benoît Guérin conseiller budgétaire de M. Michel Mercier, ministre de la justice et des libertés.

– Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires

– M. de Laurent de Galard, adjoint au directeur de l'administration pénitentiaire et Paul-Marie Claudon, adjoint au sous-directeur de l'organisation et du fonctionnement des services déconcentrés

ANNEXE 2 :

**RAPPORT D'ENQUÊTE DE LA COUR DES COMPTES
SUR LES PARTENARIATS PUBLICS-PRIVÉS PÉNITENTIAIRES**



Communication à la commission des
finances de l'économie générale et du
contrôle budgétaire de l'Assemblée
Nationale

(art. 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001
relative aux lois de finances)

**Les partenariats
public-privé
pénitentiaires**

Octobre 2011

SOMMAIRE

AVERTISSEMENT	5
RÉSUMÉ	9
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	17

CHAPITRE I - LE DOUBLE DÉFI DE LA FORTE AUGMENTATION DE LA POPULATION PÉNALE ET DE L'HUMANISATION DES PRISONS	19
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------

I - La forte augmentation de la population pénale.....	19
A - La situation en France.....	19
B - La situation des autres pays européens	22
II - Des conditions difficiles de détention.....	22
A - Un parc ancien et dégradé.....	22
B - Le renforcement des normes européennes	23
III - Un recours important au secteur privé	25
A - La croissance de la gestion déléguée depuis 1987.....	25
B - Des programmes de construction qui font de plus en plus appel au secteur privé.....	26
C - Des procédures d'appel au secteur privé de plus en plus complexes.....	27
IV - Le recours à la gestion privée dans les pays occidentaux	32

CHAPITRE II - LES RAISONS DU RECOURS AU SECTEUR PRIVÉ.....	37
-----------------------------------------------------------------------	-----------

I - Un choix sous contrainte	37
A - La contrainte budgétaire	37
B - La recherche de performance.....	38
C - Des évaluations préalables insuffisantes.....	40
D - Un choix volontariste.....	49
II - Une logique de performance qui oblige l'administration à s'adapter	50
A - Une lente amélioration des cahiers des charges.....	50
B - Un rôle nouveau de pilotage	52
C - La difficile gestion des pénalités.....	54
D - Le parc en gestion publique tenu à l'écart de l'approche de performance	56
III - Des résultats satisfaisants	57
A - La construction et la conception des bâtiments	57
B - Une qualité de service honorable, à la portée du secteur public	58
C - La question centrale de la maintenance	63

IV - Une vérité des coûts rendue difficile à établir.....	66
A - L'absence d'outils fiables de comparaison.....	66
B - Des constructions en PPP plus onéreuses.....	68
C - La délicate mesure du coût de la maintenance.....	70
D - Un postulat de surcoût de la gestion publique qui ne résiste pas à l'examen.....	71
CHAPITRE III - LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ.....	77
I - La progression rapide des crédits consacrés à la gestion déléguée.....	77
A - Une logique progressive d'externalisation.....	77
B - La part croissante des crédits de paiement alloués à la gestion déléguée.....	78
C - Des charges de personnel qui continuent de progresser.....	80
II - Un coût d'investissement différé.....	81
A - Les modalités de comptabilisation des différentes formules de partenariat.....	81
B - Une interprétation comptable malaisée.....	82
III - La soutenabilité à moyen et long termes des contrats de partenariat.....	83
A - L'absence de projection de l'impact budgétaire à moyen terme.....	83
B - La rigidification du budget de l'administration pénitentiaire.....	84
IV - Le risque d'effet d'éviction sur les autres dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire.....	88
A - La régulation budgétaire.....	88
B - Le risque d'effet d'éviction lié à la croissance des loyers financiers.....	89
C - Le tarissement progressif des crédits de maintenance.....	89
D - Le manque d'implication de l'Etat en ce qui concerne les établissements anciens.....	94
V - Le risque budgétaire.....	97
A - Un nouveau programme immobilier ambitieux.....	97
B - Un recours massif au PPP.....	98
C - La forte augmentation prévisionnelle de la charge des loyers.....	99
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	107
ANNEXES.....	111

Avertissement

La présente communication a été élaborée en réponse à la demande formulée, le 1^{er} décembre 2010, par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application de l'article 58-2 de la LOLF, afin que la Cour procède à une enquête sur « *l'évaluation des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine de la justice* ».

La lettre de cadrage reçue par la Cour le 24 décembre 2010 décrivant le périmètre des investigations a réduit le champ de l'enquête aux établissements pénitentiaires. Il en a été expressément exclu l'étude des modalités d'attribution des marchés au regard du code des marchés publics. Le Parlement demandait que la Cour vérifie la qualité de la conception du cahier des charges « PPP », s'il a été respecté et qu'elle en mesure le bilan coûts-avantages ainsi que ses conséquences financières sur l'Etat, y compris en terme de rigidité budgétaire des moyens de la justice. Enfin, dans la mesure du possible, la Cour devait identifier les effets des partenariats public-privé sur le plan qualitatif, en particulier au regard de la vie pénitentiaire.

Il a donc été examiné plus particulièrement la question de la performance, du coût et de l'impact budgétaire des différentes modalités de recours au secteur privé.

La Cour a déjà consacré de nombreux travaux sur ce sujet. Les rapports publics thématiques de janvier 2006 « Garde et réinsertion : la gestion des prisons » et de juin 2010 « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale », avaient mis en évidence les lacunes relatives à la comparaison des coûts de gestion publique et privée des prisons et relevé les risques budgétaires des PPP. En juillet 2008, un référé au garde des sceaux consécutif au contrôle de l'Agence de la maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) pointait le coût élevé des prestataires extérieurs recruté par l'Agence pour mener les négociations relatives à la conclusion des PPP. Enfin, les notes sur l'exécution du budget (NEB) de la mission justice pour les exercices 2007 à 2010 constatent la rigidification croissante du budget de l'administration pénitentiaire dont la soutenabilité pose question.

La Cour a aussi mené des investigations sur la pratique des PPP dans d'autres domaines que celui de la justice. Ainsi, dans son rapport public thématique de juillet 2011 sur la gestion de la dette publique locale la Cour relevait que PPP ne doivent pas constituer des financements banalisés pour l'investissement du secteur public local. En effet, les

contrats de partenariat public-privé (PPP) sont susceptibles, même s'ils n'ont pas été créés pour cela et si certaines collectivités s'en défendent, de constituer un mode de financement alternatif à l'endettement bancaire. Ce constat justifie de retraiter les engagements hors bilan générés par ces PPP afin de les prendre en compte dans la dette.

Dans son rapport public annuel de 2008, la Cour avait déjà eu l'occasion de mettre en garde contre le recours à ces montages innovants lorsqu'ils sont utilisés pour éluder la contrainte budgétaire et ne pas en supporter les conséquences en termes d'inscription dans la dette publique.

Pour la Cour, les PPP ne peuvent donc pas servir de source de financement de substitution à l'emprunt bancaire pour couvrir n'importe quel besoin d'investissement car ils n'offrent pas la même souplesse, génèrent des coûts de financement bien supérieurs et n'ont de sens économiquement que par leurs avantages non financiers.

Au sein de la Cour et en lien avec les chambres régionales des comptes, un travail de veille a été entrepris pour identifier et suivre l'état d'avancement des projets de partenariat public – privé.

L'enquête a été notifiée le 27 janvier 2011 au Secrétaire général du ministère de la justice et des libertés, au directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) et au directeur général de la direction générale des Finances publiques.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 26 janvier 2011 et l'entretien de fin de contrôle, en présence du contre rapporteur, le 12 juillet 2011.

L'instruction s'est déroulée sur pièces et sur place. Plusieurs entretiens ont été menés, auprès de la direction de l'administration pénitentiaire, de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), de la direction du budget, de la mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPP) et du contrôle général des lieux de privation de liberté. Enfin les établissements pénitentiaires de Châteauroux, Roanne, Lille-Annœullin et Loos ont été visités.

Les observations provisoires de la Cour ont été adressées le 29 juillet 2011 au secrétaire général du ministère de la Justice, au directeur du budget (DB), au directeur général des finances publiques (DGFIP) et au directeur général de l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ).

Le relevé d'observations provisoires (ROP) a en outre été adressé le 31 août 2011 au directeur de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPP) à la demande de ce dernier. En principe, le relevé d'observations provisoires envoyé à la DGFIP comme à la direction du

budget était aussi destiné à la MAPP, mais en juin 2011 le statut de cette mission a changé, elle est devenue un service à compétence nationale (SCN) rattaché à la direction générale du Trésor. Conformément à la procédure contradictoire de la juridiction, ces destinataires ont répondu par écrit.

Le présent rapport a été préparé par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Jean-Pierre Bayle, président de chambre, qui en a délibéré le 9 septembre 2011. Les rapporteurs étaient MM. Vincent Léna, Olivier Delaporte, conseillers maîtres, M. Vincent Duruflé, rapporteur extérieur, et le contre-rapporteur, M. André Barbé, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes le 20 septembre 2011.

Résumé

I - L'administration pénitentiaire confrontée à plusieurs défis.

L'administration pénitentiaire est confrontée aux défis représentés par la forte augmentation de la population carcérale qui a doublé depuis 1980, par l'obsolescence d'un parc pénitentiaire sous dimensionné et par l'indispensable respect des normes européennes sur l'humanisation des prisons.

Ainsi, depuis la fin des années 80, plusieurs programmes de construction de prisons ont été mis en chantier avec pour objectif la création de plus de 30 000 places (programmes dits « 13 000 », « 4 000 » et « 13 200 »), soit un quasi doublement du parc qui reste cependant insuffisant pour couvrir les besoins.

C'est dans ce contexte que l'administration a été amenée à recourir au secteur privé. Ce mouvement initié par la loi Chalandon de 1987 a consisté dans un premier temps à confier au secteur privé la gestion de la maintenance et des services à la personne d'établissements pénitentiaires bâtis dans le cadre de marchés de « conception/réalisation », les fonctions régaliennes de surveillance et de greffe restant de la compétence exclusive du secteur public. Puis, en vertu de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 et surtout de l'ordonnance du 17 juin 2004, des groupes d'entreprises privées se sont vu confier non seulement la gestion et l'exploitation des prisons mais aussi leur conception, financement et construction.

Ce nouveau mode de dépense publique consiste en la conclusion de contrats de longue durée (AOT/LOA, contrats de partenariat) négociés lors d'un dialogue compétitif devant permettre un partage des risques favorable à l'administration. Cette dernière doit disposer des moyens de s'assurer de la performance voulue en mettant à la charge du privé une obligation de résultat sanctionnée par la mise en place d'un système de pénalité en cas de défaillance.

En outre, selon l'ordonnance de 2004, la pertinence du choix d'un partenariat public-privé doit être vérifiée en amont par le biais d'une évaluation préalable qui mesure le coût actualisé global de la solution partenariat public-privé (PPP) et le compare au coût prévisible d'un scénario de référence classique.

Cette même évaluation doit justifier le choix PPP qui doit s'imposer en raison de la « complexité », de « l'urgence » ou du caractère favorable du bilan « coût et avantage » du projet en cause.

II - Les raisons, l'efficacité et l'efficience du recours au secteur privé

Dans le cadre de ses investigations, la Cour a cherché à analyser plus avant la motivation de ce recours au secteur privé. Il s'avère qu'il s'est agi principalement d'un choix volontariste guidé par la contrainte budgétaire, la volonté de s'attaquer en urgence au problème pénitentiaire, la recherche d'une plus grande performance mais aussi le souci de participer à l'effort national de « relance ».

Dans ce contexte si les évaluations préalables menées par l'APIJ et validées par la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPP) sont sérieuses, elles traduisent aussi la volonté de privilégier le choix PPP.

En effet, le résultat des mesures des coûts prévisionnels actualisés des deux solutions envisageables est corrigé de façon à établir la supériorité de la solution PPP. D'abord par la valorisation de « l'avantage socio-économique » du PPP, ensuite en ajoutant un coût du risque censé peser uniquement sur le scénario de référence

En tout état de cause, l'instruction a permis de vérifier que le recours au secteur privé donne des résultats satisfaisants qu'il s'agisse des constructions comme de la gestion et de l'exploitation des prisons. Néanmoins, cette performance ne semble pas hors de portée du secteur public.

L'efficacité de la solution PPP apparaît donc indéniable. En revanche, comme la Cour l'avait déjà relevé dans ses rapports publics thématiques (RPT) de 2006 et 2010¹ il est difficile d'établir son efficience en raison de l'insuffisance des outils de mesure et de comparaison des coûts des gestions pénitentiaires publiques et privées ce que déplore la direction du budget, celle-ci a l'intention de confier à la « mission d'évaluation des politiques publiques » une prochaine analyse sur ce sujet.

A ce stade, les investigations de la Cour tendent à montrer que les constructions en marchés de conception-réalisation sont moins coûteuses

¹ RPT janvier 2006 « Garde et réinsertion : la gestion des prisons », RPT juin 2010 « Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale ».

que celles en PPP et, à périmètre comparable, que la gestion publique peut être moins onéreuse que la gestion privée.

III - La soutenabilité budgétaire des partenariats public-privé

Enfin, la Cour s'est interrogée sur la soutenabilité et les conséquences budgétaires de la gestion déléguée et des PPP.

La logique progressive d'externalisation des fonctions pénitentiaires non régaliennes se traduit par une part croissante de crédits consacrés à la gestion déléguée. Ainsi, de 2002 à 2010 les crédits consommés de gestion déléguée ont augmenté de 118 % tandis que dans le même temps les crédits consommés du ministère de la justice (hors titre 2) n'ont augmenté que de 40 %.

Mais dans le même temps, l'élargissement du périmètre d'intervention du secteur privé dans les prisons n'a pas d'impact notable sur les charges de personnels qui continuent de progresser (augmentation de 200 % des crédits de titre 2 de 1997 à 2011).

La dépense PPP permet de différer et d'étaler sur 30 ans le coût d'investissements lourds dont la dette des engagements n'avait pas, jusqu'en 2009, à être consolidée dans le passif de l'Etat. Néanmoins, il en résulte des difficultés de lisibilité comptable des opérations.

Surtout, la Cour observe que les projets PPP sont lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiements. En effet, en dépit des prescriptions de la circulaire du ministère du budget du 14 septembre 2005 il n'est fait aucun examen de la soutenabilité budgétaire du projet dans le cadre des évaluations préalables requises par l'ordonnance de 2004.

Si chaque opération de contrat de partenariat n'est pas inévitablement porteuse de dérive budgétaire, l'addition progressive et la sédimentation de plusieurs programmes financés par appel au secteur privé ne manquera pas d'entraîner, au cours des prochaines décennies, une vive progression des dépenses de loyers budgétaires dont les effets cumulés n'ont d'ailleurs pas été explicitement appréhendés. La direction du Budget a informé la Cour de sa volonté de proposer un décret en Conseil d'Etat selon lequel, parallèlement à l'évaluation une étude de soutenabilité budgétaire devra être produite par le pouvoir adjudicateur.

La Cour a aussi relevé le risque représenté par « l'effet d'éviction » des crédits « sanctuarisés » par l'existence d'une obligation contractuelle

sur les autres dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire.

Elle attire enfin l'attention sur le fort risque budgétaire conséquence de la forte montée prévisionnelle des loyers PPP dans les décennies à venir (dépense qui sera multipliée par six d'ici 2017).

Recommandations

1 - Tirer les leçons de 25 ans d'expérience

1.1. Compte tenu de la richesse et de l'antériorité des expériences étrangères, l'administration pénitentiaire devrait se doter d'une capacité de comparaison internationale qui éclairerait utilement la pratique française du recours au secteur privé pour adapter le parc pénitentiaire.

1.2. Pour clarifier la doctrine carcérale et poursuivre l'enrichissement des cahiers des charges, la Cour recommande d'organiser une mission d'évaluation pilotée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) afin de tirer tous les enseignements de deux décennies de constructions nouvelles, en intégrant notamment les avis des personnels, des experts, des institutions et associations concernées et les remontées du contrôleur général des lieux de privation de liberté.

1.3. Fortes de leur expérience, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et l'APIJ pourraient évaluer les risques encourus par l'Etat lors de la construction d'un établissement nouveau et demander au secteur privé de chiffrer précisément leur prise en charge.

2 - Comparer la performance

2.1. La DAP doit sans tarder achever la mise en place d'une véritable comptabilité analytique, afin de disposer enfin d'un outil fiable, permettant des mesures et des comparaisons des coûts à périmètre homogène, pour l'ensemble du parc pénitentiaire.

2.2. La mission gestion déléguée (MGD) de la DAP devrait voir sa compétence élargie à l'ensemble de la mesure de la performance dans le parc pénitentiaire, afin que le parc en gestion publique fasse l'objet des mêmes exigences et dispose des mêmes outils.

2.3. Au moment où le ministère s'engage sur un nouveau programme immobilier d'ampleur, il paraît indispensable de prévoir des établissements pénitentiaires témoins qui serviraient de repère pour de futures évaluations comparées.

3 - Améliorer le pilotage des contrats de partenariat

3.1. La direction de l'administration pénitentiaire doit établir un cadre national plus strict pour la gouvernance locale des contrats de partenariats, afin d'en garantir le respect et d'éviter des compromis locaux défavorables à l'administration.

3.2. Il conviendrait d'encadrer le système de remise de pénalités, de façon à prévenir toute dérive. Une procédure similaire à celle qui existe pour les comptables publics en charge du recouvrement de l'impôt (seuils de remises au-delà desquels une autorisation du supérieur hiérarchique doit être demandée de façon motivée) pourrait ainsi être mise en place.

3.3. La réception des nouveaux bâtiments devrait être supervisée par l'administration centrale, pour veiller au respect du cahier des charges, et éviter tout risque de contentieux sur les responsabilités de maintenance et d'exploitation.

3.4. Les services à la personne devraient pouvoir si nécessaire être renouvelés plus souvent afin de garantir une productivité forte et une qualité irréprochable dans le cadre d'un PPP de durée plus longue.

4 - Maîtriser les coûts

4.1. L'administration doit expliciter son incapacité à réaliser le projet et pas seulement se contenter d'une déclaration de principe sur ce point obligatoire dans la phase évaluative.

4.2. L'administration doit pouvoir mieux justifier que la progression significative des coûts de construction en PPP ne résulte que de la sophistication croissante des cahiers des charges.

5 - Evaluer la soutenabilité budgétaire

5.1. Au-delà de la comptabilisation des PPP dans le déficit et la dette, il conviendrait de mieux préciser dans les documents budgétaires la nature exacte des loyers financiers et des différentes opérations qu'ils permettent de financer.

5.2. La réalisation d'un audit des besoins de gros entretien – réparation (GER) apparaît nécessaire, pour mesurer l'effort de mise aux normes nécessaire, et anticiper les effets d'éviction liés à la montée en charge des loyers PPP sur les autres dépenses du ministère.

5.3. Une discipline accrue serait également souhaitable en ce qui concerne la maintenance des établissements, afin de remédier au caractère particulièrement erratique de la programmation des moyens apparaît dans la période récente.

5.4. De manière générale, la Cour juge nécessaire de compléter les évaluations préalables par une étude poussée de la soutenabilité budgétaire de chaque projet de contrat de partenariat et de mesurer la soutenabilité d'ensemble des programmes pénitentiaires prévus.

5.5 Il conviendrait aussi de revoir les modes de sélection entre gestion privée et gestion publique afin d'étayer les choix de façon plus rigoureuse au moment où la gestion privée va prendre une place prépondérante dans les coûts pénitentiaires.

Introduction

Dans son rapport public thématique de janvier 2006 « **Garde et réinsertion : la gestion des prisons** », la Cour observait qu'il n'existait aucune évaluation d'ensemble de la mise en œuvre de la « gestion déléguée » à un prestataire privé par un contrat global d'externalisation de la maintenance, de l'entretien et des services à la personne dans les établissements pénitentiaires, rendue possible par la loi 87-432 du 22 juin 1987 dite loi Chalandon.

La Cour relevait que cette gestion déléguée apparaissait globalement efficace mais d'un coût élevé pour l'Etat et s'inquiétait de l'absence de comparaison probante entre gestion privée et publique. Dans ce contexte, la Cour notait le peu de fiabilité des mesures permettant à l'administration pénitentiaire (AP) de mettre en avant un coût de gestion déléguée moins onéreux que celui de la gestion publique.

Selon les calculs de la Cour, qui suggérait à l'administration pénitentiaire d'utiliser sa méthode, le coût budgétaire direct de la gestion déléguée était supérieur au coût de la gestion publique dans des proportions allant de 8,5 à 50 %.

Le rapport de 2006 informait enfin du risque d'insuffisance de crédits budgétaires que fait peser la gestion déléguée, dont les dépenses contractuelles s'imposent à l'Etat, sur la gestion publique dont les crédits risquent de servir de variable d'ajustement.

En juin 2010, un nouveau rapport public thématique « **Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale** » constatait que la part de la gestion déléguée avait poursuivi sa croissance pour représenter 36 % du parc en 2009 contre 30 % en 2006. La Cour notait que certaines de ses recommandations avaient été suivies d'effets puisque cet essor s'était accompagné d'une nette amélioration du pilotage de la gestion déléguée (Mission Gestion Déléguée) et d'un cadre contractuel rénové facilitant le suivi et le contrôle de la performance.

Néanmoins, la Cour relevait que la comparaison des performances des deux modes de gestion restait toujours incertaine et la comparaison des coûts toujours insuffisamment fiable, l'AP n'ayant pas jugé utile de retenir la méthode proposée par la Cour en 2006.

Enfin, de nouveau la Cour soulignait la diminution de la part du budget de l'AP sur laquelle cette dernière pouvait intervenir, « rigidification » du fait de la part croissante des loyers dus aux partenaires privés dans les crédits de fonctionnement (29,5 % en 2006 puis 36,5 % en 2009).

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de ces travaux en abordant l'extension du périmètre dévolu au secteur privé par le biais des formules de partenariats public-privé (PPP) pour le financement, la conception et la construction d'établissements pénitentiaires. Alors que les marchés de gestion déléguée ont une durée inférieure à 10 ans, les formules de PPP engagent l'état pour environ 30 ans.

Il s'articule autour de trois parties principales consacrées au constat du recours au secteur privé pour répondre au double défi de l'augmentation de la population pénale et de l'amélioration des conditions de vie en détention, à l'analyse qualitative et au coût des différents contrats passés avec le privé, à la soutenabilité et enfin aux impacts budgétaires de ces partenariats.

Chapitre I

Le double défi de la forte augmentation de la population pénale et de l'humanisation des prisons

I - La forte augmentation de la population pénale

A - La situation en France

Le nombre de personnes suivies par l'administration pénitentiaire a plus que doublé au cours des trente dernières années, passant de 108 123 en 1980 à 239 997 en 2011. Depuis 1990, la population pénale est passée de 137 757 à 239 997 personnes², soit une progression de 74 %, dont 30 % sur les six dernières années. Au 1^{er} janvier 2011, 72,09 % (173 022 personnes concernées) de la population pénale confiée à l'administration pénitentiaire sont suivies « en milieu ouvert » par les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

² Annexe n°1

Le nombre des personnes écrouées a régulièrement augmenté passant au cours des trente dernières années de 36 913 à 73 277 au 1^{er} juin 2011 et le nombre des détenus a augmenté de 149 % passant de 26 032 en 1975 à 64 971 au 1^{er} juin 2011³.

L'accroissement global du nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme a entraîné une surpopulation carcérale. Malgré une nette augmentation du nombre de places de détention depuis la mise en œuvre des trois programmes immobiliers 13 000, 4000 et 13 200, il n'y a que 56 358 places opérationnelles pour 64 971 détenus soit un taux d'occupation moyen dans les établissements pénitentiaires de 115,3 % au 1^{er} juin 2011.

Mais la situation de surencombrement des établissements n'est pas homogène. La surpopulation concerne particulièrement les maisons d'arrêt, avec une moyenne de 118,8 % et pour certaines d'entre elles un taux de densité carcérale supérieure à 150 %.

L'augmentation du nombre de détenus s'inscrit dans un contexte marqué par plusieurs évolutions :

- la hausse du nombre de personnes mises en cause par les services de police et de gendarmerie devant la justice pénale passées de 600.000 en 1974 à 1,4 million (+148 %), et la progression du nombre de poursuites engagées ;
- l'augmentation en valeur absolue du nombre de peines d'emprisonnement fermes (ou en parties fermes) prononcées de 252.201 en 2002 à 312 144 en 2009 (+ 24 %). Le développement des procédures rapides de traitement des infractions pénales et, plus particulièrement, l'essor des comparutions immédiates n'est pas étrangère à cette hausse (30.000 dans les années 80 pour 42 571 en 2009 soit + 42 %) ;
- l'accroissement de la durée de détention, phénomène marquant de ces dernières années : la durée moyenne de détention s'établit à 9,4 mois en 2009 contre 7,5 mois en 2002 et 4,3 mois en 1975 ;
- l'importance du nombre des prévenus détenus (entre 16 et 20.000 selon les périodes de l'année), même si ce nombre a légèrement diminué dans les années 2008 et 2009 ;

³ Annexe n°2 (Un certain nombre de personnes écrouées ne sont pas détenues : placement sous surveillance électronique etc.).

- l'impact des législations pénales est également à souligner. Ainsi, la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance a modifié le régime de prescription de certaines infractions commises à l'encontre des mineurs (notamment les infractions sexuelles). La loi du n°98-968 du 17 juin 1998⁴ a reporté le point de départ des délais de prescription de ces infractions à compter de la majorité de la victime mineure pour tous les crimes et les délits susvisés. Ces textes ont augmenté d'une part le nombre de procédures transmises aux tribunaux et d'autre part le nombre de condamnations, souvent à des peines fermes compte tenu de la gravité des faits.

Les années 2000 ont été marquées par un recours important à l'incarcération pour des condamnés à de courtes et moyennes peines concernant notamment des faits de violence à personne. La loi sur la présomption d'innocence du 15 juin 2000 a réorganisé la procédure de placement en détention provisoire.

La loi « Perben I » de septembre 2002 qui a étendu la procédure de comparution immédiate aux délits passibles de 6 mois à 10 ans d'emprisonnement a fait croître le nombre des condamnés à moins d'un an. La politique pénale a connu, ces dernières années, une réorientation marquée par la lutte contre la récidive. Ainsi la loi du 12 décembre 2005 relative au traitement de la récidive des infractions pénales et la loi du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive ont été des vecteurs supplémentaires de croissance de la population carcérale en raison de l'introduction des peines planchers qui, selon une étude de la Direction des Affaires criminelles et des Grâces peuvent expliquer environ un tiers de l'accroissement des peines privatives de liberté fermes (PPLF). D'après des estimations du ministère de la justice, le prononcé de « peines plancher » en cas de récidive serait responsable d'une augmentation de 2,5 % des incarcérations. Par ailleurs, la décision du Président de la République de ne plus prendre le décret de grâce traditionnel du mois de juillet a remis en cause un instrument traditionnel –dont l'automatisme était critiqué– pour infléchir ou ralentir l'évolution de la population pénale.

⁴ qui a supprimé la condition d'ascendance ou d'autorité de l'auteur sur la victime mineure comme critère de report du délai.

B - La situation des autres pays européens

Selon les statistiques pénales annuelles publiées par le Conseil de l'Europe⁵ (SPACE I) qui permettent d'analyser les situations en Europe jusqu'au 1^{er} septembre 2008, le nombre de détenus augmente dans les principaux pays homologues européens ces dernières années, exception faite de l'Allemagne qui enregistre une baisse de -9 %⁶.

Le taux d'incarcération de ses principaux homologues européens est resté supérieur jusqu'en 2005 à celui de la France, lui-même en dessous de la moyenne. Cet écart s'est resserré avec l'Italie à partir de 2006 et de 2007 avec l'Allemagne. Avec 103,1 détenus pour 100.000 habitants en 2009, le taux d'incarcération en France reste moins élevé qu'en Espagne ou au Royaume Uni, et plus encore comparé aux pays de l'Europe de l'Est, qui affichent des taux de détention très supérieurs à ceux de la France, même si l'écart se resserre.

En revanche, la France était classée en 2009 au 10^{ème} rang du Conseil de l'Europe pour ce qui concerne la densité carcérale, derrière Chypre, la Serbie, l'Italie, l'Espagne, la Croatie, la Hongrie, l'Islande, la Belgique et la Slovénie⁷.

II - Des conditions difficiles de détention

A - Un parc ancien et dégradé

Il existe 189 établissements au 1^{er} janvier 2011, répartis en plusieurs catégories selon les personnes incarcérées et le régime de détention appliqué (prévenus ou détenus) :

- 101 maisons d'arrêt, (MA) qui accueillent théoriquement les prévenus (détenus en attente de jugement) et les détenus dont le reliquat de peine au moment du jugement est inférieur à un an ;
- 82 établissements pour peine (dont six maisons centrales (MC) où les dispositifs de sécurité sont renforcés et reçoivent les condamnés les plus difficiles, souvent condamnés à de longues peines, dont les perspectives de réinsertion sont plus lointaines,

⁵ Le Conseil de l'Europe, en collaboration avec l'antenne de criminologie de l'université de Lausanne publie chaque année un rapport sur les prisons européennes : le SPACE statistique pénale du Conseil de l'Europe.

⁶ Annexe n°3

⁷ Annexe n°4

25 centres de détention (CD) qui n'accueillent en théorie que des détenus dont la peine est supérieure ou égale à un an. Leur régime de détention est principalement orienté vers la resocialisation des détenus, 11 centres de semi-liberté (CSL) ou quartiers de semi liberté (QSL) situés dans les centres pénitentiaires qui reçoivent des condamnés admis par le juge d'application des peines au régime du placement extérieur sans surveillance ou de la semi-liberté : le condamné détenu peut s'absenter de l'établissement pénitentiaire pour exercer une activité professionnelle, suivre un enseignement ou une formation ou encore bénéficier d'un traitement médical, et 40 centres pénitentiaires (CP), établissements mixtes comprenant au moins deux quartiers avec des régimes de détention différents (maison d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale) ;

- six établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) qui, comme leur nom l'indique, sont réservés à l'accueil des détenus mineurs de 13 à 18 ans.

Au 1^{er} avril 2011, le parc pénitentiaire comptait 56 150 places, soit une hausse de 10,9 % de la capacité opérationnelle de ce parc en trois ans. Entre 1990 et 2011, cette capacité a augmenté de 53 %. Outre l'augmentation de la capacité carcérale, les trois programmes de construction initiés depuis 1990 ont très largement contribué à moderniser le parc pénitentiaire français. En 2011, 58 établissements correspondant à 31 831 places de détention ont ainsi moins de 30 ans, soit 55 % de la capacité carcérale⁸.

B - Le renforcement des normes européennes

La France fait l'objet de critiques récurrentes sur l'état de ses prisons et les droits des détenus émanant de l'ONU mais surtout des institutions européennes :

- le comité pour la prévention de la torture (CPT) dénonce depuis 1991 et plus récemment dans un rapport de 2008 des « traitements inhumains et dégradants », plus particulièrement sur les questions de la santé, du placement en l'isolement et de la surpopulation carcérale ;
- les rapports du commissaire européen des droits de l'Homme comprennent également d'amples développements sur les

⁸ Annexe n°5

prisons, en particulier celui de 2008 qui mentionne des visites effectuées en France ;

- la commission européenne elle-même a publié le 14 juin 2011 un « livre vert » sur l'application de la législation de l'union européenne en matière de justice pénale dans le domaine de la détention, avec comme objectif la définition d'une norme minimale de protection des droits individuels ;
- la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a également compté dans les évolutions perceptibles en France, en considérant que des conditions de détention inacceptables peuvent constituer une violation de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme (CEDH), désormais intégré dans la charte des droits fondamentaux de l'union européenne ; la France a été condamnée plusieurs fois.

Mais c'est surtout le Conseil de l'Europe qui a joué un rôle important, à travers ses recommandations portant sur des aspects particuliers de l'exécution des sanctions, ou encore à travers la commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) dans un rapport d'octobre 2010 sur les systèmes judiciaires européens. Ce rapport est très critique à l'égard de la France, puisqu'il la classe au 35^{ème} rang des pays du Conseil de l'Europe pour le budget public annuel total alloué au système judiciaire (tribunaux, ministère public et aide juridictionnelle) rapporté au PIB par habitant. Par ailleurs, le CEPEJ note que le budget total annuel alloué aux services judiciaires a augmenté en France de 0,8 % entre 2006 et 2008, alors qu'il augmentait dans le même temps de 26,8 % en Espagne, de 24,5 % au Portugal, de 20,1 % en Autriche, de 10,3 % en Belgique et de 7,7 % aux Pays Bas, la moyenne européenne étant fixée à 17,7 % sur la période.

Le Conseil de l'Europe a joué un rôle marquant dans l'élaboration et la diffusion d'un ensemble de règles pénitentiaires européennes (RPE) en 2006, non opposables aux Etats mais devenues un guide permettant d'orienter les politiques pénitentiaires nationales.

La France s'est ainsi engagée dans la généralisation à l'ensemble des établissements d'une démarche qualité, validée par une labellisation AFNOR des quartiers arrivants, et qui porte sur 8 des 108 règles européennes.

Ces efforts sont nécessairement limités en ce qui concerne le parc pénitentiaire le plus vétuste, et dans un contexte de forte augmentation de la population carcérale, particulièrement dans les maisons d'arrêt. Il en est ainsi par exemple de la règle 18, qui prévoit que chaque détenu doit, en principe, être logé pendant la nuit dans une cellule individuelle, sauf lorsqu'il est considéré comme préférable pour lui qu'il cohabite avec d'autres détenus.

C'est également le cas en ce qui concerne la règle 12.1 qui prévoit que les personnes souffrant de maladies mentales et dont l'état de santé mentale est incompatible avec la détention en prison devraient être détenues dans un établissement spécialement conçu à cet effet. Avec une proportion croissante de près de 25 % des détenus souffrant de graves troubles psychotiques, la plupart ayant été déjà suivis ou hospitalisés en psychiatrie avant leur incarcération, la prise en compte de la spécificité de cette population constitue un vrai défi à relever.

La labellisation européenne des établissements français n'est pas non une entreprise facile, comme le révèle la démission collective en décembre 2010 des douze membres de la « commission RPE », composée de magistrats, d'universitaires et d'associatifs, que l'administration pénitentiaire avait créée, et qui n'a pas été remplacée.

Enfin, pour pouvoir adhérer au protocole facultatif de l'ONU de la convention contre la torture et autres peines ou traitements inhumains ou dégradants, adopté le 18 décembre 2002, la France devait mettre en place un mécanisme indépendant de contrôle national. La loi du 30 octobre 2007 a créé le Contrôle général des lieux de privation de liberté (son champ de compétence dépasse le seul cadre des établissements pénitentiaires). L'indépendance de cette institution a permis de nouer un dialogue constructif avec l'administration pénitentiaire, sur la base des rapports de visite et du rapport annuel du Contrôleur général.

La pression internationale et particulièrement européenne qui s'exerce sur la France a incontestablement contribué à accélérer les programmes immobiliers de la justice, pour lesquels le secteur privé a été de plus en plus sollicité.

III - Un recours important au secteur privé

A - La croissance de la gestion déléguée depuis 1987

La mise en place de la « gestion déléguée » qui consiste à confier à un prestataire privé unique l'entretien et les services à la personne dans

les établissements pénitentiaires a été lancée dès le début des années 1990 soit peu après la loi du 22 juin 1987. En revanche, l'organisation de l'administration centrale a suivi plus lentement cette évolution, puisque la mission de la gestion déléguée (MGD) n'a été créée qu'en 2007.

Il convient de distinguer l'externalisation de certaines fonctions, qui se pratique dans la plupart des établissements, y compris les établissements en gestion publique, de la gestion déléguée des établissements qui n'existe formellement que lorsque l'établissement considéré a conclu une convention de gestion déléguée. Pour qu'un établissement soit comptabilisé en gestion déléguée, il doit s'agir d'un établissement pénitentiaire (doté d'un greffe) dont l'exploitation et les fonctions stratégiques (maintenance et restauration) sont déléguées. Au 1^{er} janvier 2011, sur 189 établissements pénitentiaires, 45 étaient gérés en gestion déléguée.

Mais un nombre plus important d'établissements, pourtant gérés en gestion publique, recouraient déjà à des formules d'externalisation de certaines de leurs fonctions. Ainsi les établissements de Muret, Béthune et Douai, dont l'essentiel du fonctionnement est assuré en gestion publique, étaient considérés comme « satellites » avec l'hôtellerie et la restauration externalisées. Si le périmètre de la gestion déléguée varie d'année en année, les établissements intègrent chaque année de nouvelles fonctions en « gestion déléguée partielle ».

En 2011, Saint-Quentin-Fallavier a basculé en gestion déléguée, avant Châteauroux en 2012. Dans le cadre du projet de MGD05, les fonctions d'entretien et de maintenance et celle de restauration de l'établissement de Fleury-Mérogis, actuellement en gestion publique, devraient être externalisées. Dans le cadre du projet de MGD07, l'entretien et la maintenance de quatre établissements pénitentiaires d'Outre-mer seront également externalisés.

B - Des programmes de construction qui font de plus en plus appel au secteur privé

Les établissements en « gestion mixte » ont été construits dans le cadre des derniers programmes d'augmentation du nombre de places disponibles en détention : les programmes 13 000, 4 000, et 13 200 places. A chacun de ces programmes correspondait un type spécifique de relation avec le secteur privé allant de plus en plus vers une délégation en maîtrise d'ouvrage privée et incluant un nombre croissant de services.

- **Programme 13 000** places (« Chalandon ») : la maîtrise d'ouvrage des établissements pénitentiaires est restée publique,

mais leur entretien et fonctionnement ont été confiés à un prestataire privé dans le cadre d'un contrat multiservices. Les 25 prisons de ce programme ont été construites sur deux ans entre mai 1990 et octobre 1992, quatre d'entre elles sont restées en gestion publique de façon à disposer de données permettant de comparer les deux modes de gestion.

- **Programme 4 000** places (« Méhaignerie ») : ce deuxième programme a été décidé en 1994 par M. Méhaignerie (Garde des sceaux de 1993 à 1995), six établissements construits en marchés de « conception réalisation » ont fait l'objet de marchés de gestion déléguée.
- **Programme 13 200** places (« LOPSI ») : programme qui doit s'achever en 2017 pour lequel il est notamment recouru aux formules de partenariats public-privé (PPP) que sont les AOT/LOA⁹ et les contrats de partenariat.
- **Nouveau programme immobilier (NPI)** : ce programme porte sur des réalisations à intervenir entre 2015 et 2019, majoritairement sous forme de PPP.

C - Des procédures d'appel au secteur privé de plus en plus complexes

L'histoire de la privatisation des prisons est ancienne. Sous l'Ancien régime, le fonctionnement des prisons était assuré par des personnes privées qui se faisaient rémunérer par le détenu ou la famille de celui-ci¹⁰. Mais ce n'est qu'en 1987 que le concept a été relancé par le Garde des Sceaux Albin Chalandon qui souhaitait recourir à la méthode qu'il avait mis en œuvre dans les années 1970 en tant que ministre de l'équipement, pour les autoroutes.

L'intervention d'acteurs privés dans le secteur pénitentiaire s'est effectuée progressivement depuis cette date avec une externalisation des prestations de plus en plus large incluant un nombre croissant de services, au fur et à mesure de la mise en place des trois programmes immobiliers pénitentiaires 13 000, 4 000 et 13 200 places.

⁹ Autorisation d'occupation temporaire du domaine public/location avec option d'achat. Article L.34.3.1 du code des domaines.

¹⁰ Les prisonniers étaient par exemple répartis à la Conciergerie entre les « pistoliers » et les « pailleux », selon leur capacité à financer des services annexes (cellule individuelle, ameublement, repas...)

Comme esquissé précédemment, trois modalités de délégation à un prestataire privé cohabitent aujourd'hui.

1 - La gestion déléguée

La loi n°87-432 du 22 juin 1987 modifiée relative au service public pénitentiaire a autorisé la délégation au secteur privé des fonctions non régaliennes dans le cadre de marchés publics multiservices de la maintenance des bâtiments et des services à la personne, instaurant ainsi une forme de « gestion mixte », puis de « gestion déléguée ».

Les fonctions exclues et maintenues en gestion publique sont la direction de l'établissement, la surveillance, le greffe, la santé depuis 2001 et les transfèvements / escortes. Le périmètre des fonctions déléguées a évolué au fil des années. Plus précisément, les prestations de services en matière d'entretien et de maintenance comprennent la maintenance courante des établissements : les contrôles légaux de conformité, la fourniture des énergies et fluides, la propreté et l'hygiène des locaux ou espaces extérieurs et la gestion des déchets.

		Marchés		
		1989/2001	2002/2009	2010/2017
services mobiliers	maintenance	X	X	X
	nettoyage	X	X	X
services à la personne	transport	X	X	X
	restauration détenus	X	X	X
	restauration personnel			X
	cantine	X	X	X
	blanchisserie	X	X	X
	formation prof.	X	X	X
	travail	X	X	X
	santé	X		
accueil famille			X	

Trois entreprises¹¹ se partagent cette gestion déléguée et ont signé, sous forme de marchés publics, des contrats multiservices de longue durée allant de 72 mois (31 décembre 2015) à 96 mois (31 décembre 2017) à compter du 31 décembre 2009 :

- SIGES (Société d'Investissement de Gestion et de Services), filiale du groupe SODEXHO est désormais devenue le principal partenaire de l'administration pénitentiaire et s'est vue confier la gestion déléguée dans 38 établissements situés dans le ressort des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP) de Lille, Paris, Dijon, Toulouse et Bordeaux.
- GEPSA, filiale de COFELY, intervient dans 14 établissements pénitentiaires situés dans le ressort des DISP de Rennes, Dijon, Bordeaux et Lille, dans le cadre de marchés multi-techniques et multiservices signés, selon les établissements, jusqu'au 31 décembre 2015 et 31 décembre 2017. GEPSA pilote un groupement dans lequel COFELY assure la maintenance et EUREST, la restauration et la cantine.
- Enfin IDEX¹² s'est vu confiée, avec AVENANCE chargé de la restauration, la gestion de sept établissements tous situés dans le ressort de la DISP de Marseille.

2 - La procédure AOT-LOA (autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat)

La loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) couvrant la période 2002-2007, a

¹¹ A l'origine quatre groupements d'entreprises répartis sur 4 zones géographiques couvrant le quart du territoire :

- GEPSA Gestion Etablissements Pénitenciers Services Auxiliaires dans le Nord,
- DUMEZ dans l'est
- SIGES Société d'Investissement de Gestion Et de Services) filiale de la Sodexho dans l'Ouest,
-et GECEP-EGID dans le sud.

¹² Société de services en efficacité énergétique et environnementale. Elle conçoit et met en œuvre des solutions pour la production et la distribution d'énergies utiles (chaleur, électricité, vapeur, air comprimé, etc.) et l'intégration de services (contrats de gestion maintenance, multiservice et Facilités Management).

étendu au domaine de la justice la possibilité de recourir à la procédure dite d'autorisation d'occupation temporaire-location avec option d'achat (AOT-LOA)¹³, introduite par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI).

Dans cette formule, l'administration pénitentiaire a pu confier à un opérateur privé par convention de bail non seulement le financement, la conception et la construction mais également la responsabilité de l'entretien et de la maintenance en intégrant au sein du contrat de construction les services « bâtimentaires », moyennant le versement de loyers pendant 30 ans avant d'en devenir propriétaire et l'obligation pour le partenaire privé d'assurer pendant cette période le nettoyage, l'entretien, la maintenance du lieu, et le renouvellement complet du matériel avant livraison des établissements pénitentiaires.

Le dispositif repose sur un ensemble contractuel indivisible :

- la convention de bail non soumise au code des marchés publics qui définit en cohérence avec l'AOT « la consistance, le loyer à compter de la mise à disposition de l'établissement et les modalités d'exécution des prestations » et précise le titulaire ;
- l'AOT qui précise la durée de l'occupation, les conditions de résiliation et de retrait du titre, l'affectation des installations à l'échéance de l'autorisation, l'engagement du bénéficiaire à financer la construction ainsi que l'engagement de l'Etat à verser un loyer lors de la possession des lieux.

Sept établissements, soit 4 480 places, ont été construits dans le cadre du programme 13 200 places *via* cette formule juridique de bail dite AOT-LOA, qui ne couvre que les services dits bâtimentaires, les services à la personne étant délégués au sens de la loi du 22 juin 1987 au prestataire privé GEPSA-EUREST par un marché distinct pour la période 2009 à 2015.

¹³ Article L 34. 3. 1 du Code des domaines.

Tableau n° 1 : Périmètre du marché AOT-LOA/justice

AOT-LOA	conception	construction	financement	entretien	maintenance	restauration	hôtellerie	buanderie	restauration	cantine	accueil des familles	transport	travail	formation
	X	X	X	X		X	X		X	X		X	X	X
	contrat AOT-LOA					marché de gestion déléguée								

3 - Le contrat de partenariat public privé

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat modifiée par la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 a ouvert la possibilité à l'administration pénitentiaire de passer un contrat de partenariat avec un interlocuteur unique qui assure l'interface avec l'ensemble des acteurs et intervenants du fonctionnement d'un établissement pénitentiaire et prend en charge toute la chaîne depuis la conception jusqu'à l'exploitation. Ce contrat couvre à la fois la conception/construction, le financement de l'établissement, les services « bâtimentaires » ainsi que les services à la personne couverts par la gestion déléguée de la loi du 22 juin 1987 tels que le nettoyage, la restauration des détenus et des personnels (mess), l'hôtellerie et la buanderie, la transport, la cantine, l'accueil des familles, la formation et le travail. Aucun marché de gestion déléguée n'est alors nécessaire.

Trois établissements de 2 056 places en totalité, dont le centre de détention de Réau (800 places), le centre pénitentiaire de Lille-Annoëullin (690 places) et la maison d'arrêt et le quartier courtes peines (QCP) de Nantes (570 places), sont construits selon cette procédure. Un contrat de partenariat a été signé en février 2008 pour 27 ans avec THEIA autour du groupe BOUYGUES Construction qui s'est associé à IDEX (entretien et maintenance), SOGERES (restauration) et PREFACE (formation professionnelle) pour les concevoir, les réaliser, les financer, les entretenir et les gérer. La mise en service de ces établissements doit intervenir courant 2011 et en 2012.

Tableau n° 2 : Périmètre du marché PPP/justice

	conception	construction	financement	exploitation	entretien maintenance	restauration des détenus	lotoilerie buanderie	restauration des personnels	cantine	accueil des familles	transport	travail
contrat PPP	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	périmètre fonctionnel											

Ainsi 10 établissements pénitentiaires sont conçus en partenariat public-privé selon les procédures AOT-LOA et PPP soit 6 536 places. Un rapport de l'IGF d'avril 2009 indiquait que le recours à l'externalisation, « *selon des formules juridiques différentes pour prendre en charge un spectre croissant de certaines fonctions dans les établissements pénitentiaires tend à devenir un mode de gestion prépondérant* »

Le périmètre des trois générations de marchés multiservices et multi-techniques et de contrats a évolué de 21 établissements pénitentiaires conclus pour la période 1989 à 2001 à 27 établissements pénitentiaires pour la période 2001 à 2010 et à 67 pour la période 2010-2017 soit en 22 ans trois fois plus d'établissements en gestion déléguée en 2011 qu'en 1989. Aujourd'hui 51 % des places de détention sont gérées par un prestataire privé en incluant tous les modes de gestion énumérés.

IV - Le recours à la gestion privée dans les pays occidentaux

Les Etats Unis sont le premier pays à avoir franchi le pas de la gestion privée des prisons et c'est dans ce pays que l'on trouve le plus grand nombre, en valeur absolue, de prisons appartenant à des entreprises privées : 158 établissements.

La privatisation d'établissements de détention s'est développée dans les Etats du Sud des Etats Unis au cours des années 1980 soutenue notamment par les mouvements conservateurs peu favorables à la réhabilitation et désirant réduire les coûts de gestion d'une population carcérale croissante résultant de l'utilisation accrue de l'incarcération,

elle-même liée à la répression des trafics de drogue. Dès 1984, une prison totalement privée, surveillance comprise, a ouvert ses portes. Malgré des réserves, notamment du Congrès américain, mettant en garde sur les conflits d'intérêt possibles entre rentabilité et détention, cette orientation a été poursuivie. De 1980 à 2002, la population pénitentiaire ayant augmenté de 400 %, passant de 320 000 à 1,4 million détenus, la plupart des privatisations se sont décidées dans l'urgence, dans les années 90.

Le mouvement de privatisation des prisons américaines offre la possibilité aux entreprises privées de prendre le contrôle total d'établissements pénitentiaires, assurant non seulement services et maintenance, mais aussi surveillance. Les Etats les plus concernés sont, entre autres, le Nouveau Mexique, le Texas, l'Oklahoma, la Californie : il s'agit d'Etats qui ont connu une inflation importante de leur population carcérale (législations plus punitives).

Au Canada, quelques initiatives de privatisation ont été menées en Ontario et en Nouvelle-Écosse, allant de travaux de construction financés par le secteur privé au premier établissement correctionnel privé. Il existe également des prisons privées en Australie et en Afrique du Sud

Le Royaume Uni est le pays qui a poussé le plus loin la privatisation de prisons en Europe. Depuis les années 1970, des centres de détention d'immigration ont été gérés par le secteur privé, et des entreprises et des organismes à but non lucratif ont assuré des services au sein du système correctionnel.

La mise en œuvre de la politique de privatisation des prisons a été promue en 1984 par l'Adam Smith Institute (ASI), dont les arguments étaient basés sur la théorie du marché et les développements aux Etats Unis. Il suggérait de privatiser la construction et la gestion des prisons, considérant que cela réduirait les coûts et le problème de surpopulation par l'utilisation de méthodes technologiques et de gestion innovatrices, la concentration des ressources sur les investissements. Par ailleurs, la compagnie Corrections Corporation of America (CCA) a créé en 1987 une compagnie britannique, la UK Detention Services Ltd. (UKDS), réunissant deux entreprises de construction établies depuis longtemps. L'un des buts affirmés de cette compagnie était de faire du lobbying auprès du gouvernement en faveur de la privatisation des prisons.

En 1991, le Criminal Justice Act a autorisé l'État à contracter avec des entreprises privées pour assurer la détention de personnes prévenues ou condamnées. La stratégie de privatisation à long terme développée en 1992, la Private Finance Initiative (PFI), a permis l'ouverture de six prisons financées, conçues et construites par le secteur privé, les

administrant sous contrat pour une période de 25 ans, et celle de deux autres prévues en 2003 et 2004.

Depuis l'ouverture de la première prison administrée par le secteur privé en 1992, le Royaume Uni a développé le système de justice criminelle le plus privatisé en Europe. Toutes les nouvelles prisons en Angleterre et au Pays de Galles ont été financées, conçues, construites et gérées par le secteur privé.

« PPP » : revirement du National Audit Office britannique

Le Royaume-Uni utilise les partenariats public-privé, appelés Private Finance Initiative (PFI), depuis le début des années 1980 autant pour des services publics marchands que non marchands. Le PFI s'est répandu à un point tel qu'il a été considéré comme le mode normal de commande publique et qu'il fallait justifier la supériorité sur le PFI d'un éventuel projet traditionnel.

Pourtant, en avril 2011, le National Audit Office (NAO), haute institution de contrôle britannique, a publié un rapport de synthèse¹⁴ qui brosse un bilan mitigé des PFI en Grande Bretagne.

En substance, le NAO indique que si les PFI permettent en général d'aboutir à une solution efficace, il n'est pas certain qu'ils représentent le choix le plus efficace (« best value for money ») et cela notamment en raison des difficultés rencontrées par les décideurs à identifier et collecter les données pertinentes pour établir qu'il s'agit bien du meilleur choix à long terme.

Source : www.nao.org.uk

Le Pays de Galles et l'Ecosse, dont les administrations pénitentiaires sont distinctes, retiennent environ 10 % de leurs détenus dans des prisons privées. Le transport des détenus, l'expulsion des immigrants et les services de surveillance électronique sont assurés par le secteur privé. Les services alimentaires et les autres services non carcéraux sont sous-traités. Par ailleurs, plusieurs programmes informatiques sont offerts par le biais de l'initiative de financement privé (IFP).

L'Italie, la Hongrie, la République tchèque, la République d'Irlande, la Lituanie, le Danemark, l'Allemagne (plusieurs *Länder*), ont entrepris des études de faisabilité et se sont engagés dans des programmes de privatisation.

¹⁴ "Lessons from PFI and other projects" report by the comptroller and auditor general, 28 april 2011.

En Allemagne, des formes de partenariat avec le secteur privé ont été expérimentées pour la construction et l'exploitation de prisons à Hunfeld dans le Land allemand de Hesse, en Saxe-Anhalt, en Rhénanie-du-Nord- Westphalie, ou encore en Mecklenbourg-Poméranie antérieure et dans le Bade- Wurtemberg.

En Hongrie où, à la fin de 2004, les prisons affichaient une surpopulation de 40 %, le gouvernement a eu recours à des contrats PPP de 15 ans pour une prison de 700 lits en cours de construction à Szombathely en Hongrie occidentale. Un appel d'offres pour une deuxième prison à Tiszalok à l'est du pays est sur le point d'être lancé. La construction de la prison de Szombathely devrait être terminée à la fin 2016 et celle de Tiszalok avant juillet 2017. Une fois la prison opérationnelle, les frais de gestion devraient atteindre 76 millions d'euros par an. Le secteur privé n'offrirait pas de services carcéraux, de services d'immatriculation des détenus ou d'installations médicales sur site.

« PPP » : séminaire européen des hautes institutions de contrôle

Du 9 au 11 février 2011, un séminaire sur l'audit des PPP rassemblant les hautes institutions de contrôle de l'Union européenne a été organisé à Bonn, siège de la Bundesrechnungshof, Cour des Comptes allemande.

Il en est résulté de très nombreuses et intéressantes observations sur la pratique des PPP dans les différents pays européens et la façon de les auditer. A cet égard, le champ PPP est encore peu connu et l'ensemble des institutions de contrôle s'accordent sur le besoin d'améliorer leurs pratiques d'audit.

En substance, il ressort des débats que les raisons du recours aux PPP sont d'abord l'attente d'une meilleure efficacité (l'intervention du secteur privé procurant « compétence et diligence » dans la réalisation d'équipements publics) qui est censée être financée par les gains de productivité dont sont capables les acteurs privés.

Mais il s'avère que le choix PPP résulte aussi de la situation des finances publiques (besoin d'étaler le paiement), des règles comptables européennes (ne pas alourdir la dette publique du pays selon les critères de Maastricht) et de cycles politiques (réaliser des projets dans un calendrier compatible avec les objectifs politiques des acteurs publics).

Surtout, il est constaté que dans la pratique la comparaison économique entre des projets menés en PPP et sous d'autres formes est rarement réalisée correctement et sans parti pris initial.

Source : Cour des comptes

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'administration pénitentiaire est confrontée aux défis représentés par la forte augmentation de la population carcérale qui a doublé depuis 1980, par l'obsolescence d'un parc pénitentiaire sous dimensionné et par l'indispensable respect des normes européennes sur l'humanisation des prisons.

Pour y faire face, la puissance publique a lancé des programmes de construction de prisons qui ont permis un quasi doublement du parc qui reste cependant insuffisant pour couvrir les besoins. Dans ce contexte, il a été imaginé de recourir au secteur privé selon des techniques de partenariats public-privé (PPP) qui avaient été utilisées pour des services publics marchands (autoroutes).

Ce nouveau mode de dépense publique consiste en la conclusion de contrats de longue durée censés être économiquement avantageux pour l'administration et négociés lors d'un dialogue compétitif devant permettre un partage des risques favorable à l'administration. Cette dernière doit disposer des moyens de s'assurer de la performance voulue en mettant à la charge du privé une obligation de résultat sanctionnée par la mise en place d'un système de pénalité en cas de défaillance.

Des formules similaires ont été mises en œuvre à l'étranger et en particulier en Grande Bretagne depuis les années 1980. Leur efficacité est généralement reconnue, en revanche leur efficacité reste incertaine.

Recommandation:

Compte tenu de la richesse et de l'antériorité des expériences étrangères, l'administration pénitentiaire devrait se doter d'une capacité de comparaison internationale qui éclairerait utilement la pratique française du recours au secteur privé pour adapter le parc pénitentiaire.

Chapitre II

Les raisons du recours au secteur privé

I - Un choix sous contrainte

A - La contrainte budgétaire

Les promoteurs de la loi du 22 juin 1987 indiquaient comme principale motivation de « *soulager l'Etat sur le plan financier* »¹⁵.

Initialement, le projet « Chalandon » devait en effet permettre de confier au secteur privé le financement des établissements. Cette possibilité a été bloquée lors du débat parlementaire. La loi a néanmoins permis de faire appel au secteur privé pour le fonctionnement des établissements pénitentiaires par le biais des marchés de gestion déléguée pour l'entretien, la maintenance et les services à la personne. Ainsi, les prisons des programmes « 13 000 » puis « 4 000 » ont été financées sur crédits budgétaires. Ce n'est qu'avec le programme « 13 200 » que l'Etat va confier au secteur privé le financement de la construction de prison (LOPJ de 2002, puis ordonnance de 2004).

L'administration pénitentiaire est donc dorénavant en mesure de lancer des investissements lourds sans avoir à obtenir les autorisations d'engagement et crédits de paiement (AE/CP) nécessaires à des travaux en maîtrise d'ouvrage publique (MOP). De son côté la direction du budget peut ainsi autoriser une dépense importante sans déséquilibrer le projet de loi de finances de l'année.

¹⁵ Déclaration du professeur Louis ALBRAND, membre du cabinet du garde des sceaux en 1986

Facilité budgétaire pour l'année en cours, le recours au secteur privé permettait également de s'exonérer des contraintes de Maastricht. En effet, selon les critères appliqués jusqu'à très récemment par Eurostat, la dette correspondant au financement de l'investissement n'avait pas à être consolidée dans le passif de l'Etat.

La mise en œuvre de la consolidation des opérations en PPP dans le calcul de la dette par Eurostat a d'ailleurs inquiété la direction du budget, comme s'en fait l'écho le relevé de décision du 2 septembre 2010 du comité de pilotage PPP de l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ) qui indique : « (...) l'ensemble du programme NPI était initialement envisagé en PPP (...) Les discussions budgétaires ont conduit à évoquer un partage du programme entre le recours au PPP et la conception réalisation, notamment pour réduire l'impact du programme sur la dette de l'Etat au sens de Maastricht, le montage étant consolidant au vu des évolutions de doctrine de l'Europe en la matière (...) ».

Cette citation donne à penser que le caractère non consolidant des PPP était une motivation forte, voire déterminante, du recours à l'emploi de cette procédure de dépense publique. Pourtant, l'ordonnance de 2004 précise que « (...) le critère du paiement différé ne saurait à lui seul constituer un avantage » (art.2, 3° de l'ordonnance du 17 juin 2004).

B - La recherche de performance

Dans un article de juin 2009¹⁶ écrit conjointement avec Augustin Honorat, le directeur général de GEPSA, prestataire « historique » de la gestion délégué, Thierry Mosimann, sous-directeur services déconcentrés (SD) à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) affirme : « Nous avons constaté que le recours au secteur privé se révèle plus efficace et moins cher que la gestion publique ».

Les mêmes certitudes sur la meilleure performance du secteur privé sont affichées pour les délais de construction des prisons que les partenaires privés des PPP seraient mieux à même de tenir que l'administration pour les projets mis en œuvre en maîtrise d'ouvrage publique (MOP), de même pour la maintenance des établissements, que l'Etat se révèle depuis toujours peu capable d'effectuer.

¹⁶ Dans « la jaune et la rouge » revue de l'association des anciens de l'école polytechnique, N°646 de juin 2009.

Ce paradigme procède de l'examen des savoir-faire respectifs des secteurs privé et public. Il s'agit de laisser aux professionnels les domaines pour lesquels ils disposent d'une réelle expertise et sont plus performants pour que l'administration pénitentiaire puisse se « *recentrer sur son cœur de métier* », c'est-à-dire sur ses fonctions régaliennes.

Cette position s'appuie sur le constat de la technicité croissante des métiers accessoires au fonctionnement des prisons qui demande des spécialistes dont ne dispose pas toujours l'administration (informatique de pointe) ou des compétences spécifiques (respect des normes sanitaires dans la restauration collective).

Les seuls travaux disponibles, dont les rapports de 2006 et 2010 de la Cour et de 2009 de l'Inspection générale des finances (IGF)¹⁷ attestent qu'il reste, à ce stade, difficile de se forger une certitude quant à l'efficacité du secteur privé, en l'absence de collecte, de consolidation et d'analyse des coûts relatifs des modes de gestion publique et privée.

S'agissant du respect des délais de construction, l'APIJ indique elle-même dans un relevé de décisions du 10 octobre 2008 de son comité de pilotage PPP que « *l'approche en conception réalisation (C/R) et en PPP est équivalente en terme de délai global (confirmée par la comparaison des dates de livraison de Roanne (lot 1 PPP) et de Mont de Marsan (C/R)* ». L'APIJ précise néanmoins que pour les livraisons suivantes, la dynamique des montages financiers et le mécanisme de paiement par loyers permettent de jouer un rôle moteur dans la réduction des délais du PPP par rapport à la conception-réalisation. Ainsi, pour les lots 2 et 3 du programme 13 200, il a été constaté des gains de délai par rapport aux projets en C/R allant jusqu'à six mois (sur soixante).

Enfin, le critère des compétences techniques spécifiques rendues nécessaires par la sophistication croissante des prisons (électronique, vidéosurveillance) et des normes (restauration collective) ne remporte pas non plus la conviction. A l'instar de l'administration, les prestataires privés font appel à des contractants spécialisés pour y parvenir.

¹⁷ « garde et réinsertion : la gestion des prisons » RPT janvier 2006, « les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé », IGF avril 2009, « le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale » RPT juillet 2010.

C - Des évaluations préalables insuffisantes

L'ordonnance du 17 juin 2004, dont la rédaction a été contrainte par la décision du Conseil Constitutionnel du 26 juin 2003 selon laquelle le recours aux PPP devait être motivé par un impératif d'intérêt général (*considérant 18 de la décision¹⁸*), dispose que le choix du contrat de partenariat doit être précédé d'une « évaluation préalable » établissant la pertinence de ce choix.

Un contrat de partenariat peut être motivé par la « complexité » de l'opération envisagée, son « urgence » ou encore depuis la modification de l'ordonnance par la loi du 28 juillet 2008, le caractère positif de son bilan « coût et avantage ».

Pour les PPP pénitentiaires, ces évaluations sont réalisées par l'APIJ aidée pour ce faire par des conseils extérieurs dans les domaines juridique, financier et architectural. Puis elles sont vérifiées et validées par la Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP). Il s'agit de travaux qui semblent avoir été menés avec rigueur et qui permettent de considérer les projets d'investissements en cause dans leur globalité et de façon prospective.

La MAPPP

Dans le contexte de l'ordonnance n°2004-559 du 17 juin 2004, il a été créé par le décret 2004-1119 du 19 octobre 2004 un « *organisme-expert chargé de procéder en liaison avec les personnes intéressées à l'évaluation prévu à l'article 2 de l'ordonnance (...)* ». La MAPPP, service à compétence nationale rattaché au directeur général du Trésor depuis le 21 juin 2011 et forte d'une dizaine d'experts de haut niveau, fournit un appui dans la préparation, la négociation et le suivi des contrats de partenariat. La mission a notamment élaboré un guide pratique et des outils de calculs des coûts. La MAPPP est surtout obligatoirement saisie pour avis sur tout projet de contrat de partenariat lancé au niveau de l'Etat et elle doit valider le principe du recours au PPP au vu de l'évaluation préalable qui lui est soumise par le pouvoir adjudicateur. Elle est de nouveau saisie en fin d'attribution afin d'apprécier pour le compte du ministre chargé de l'économie et en liaison avec la Direction du Budget, l'impact sur les finances publiques et la soutenabilité budgétaire du contrat avant signature. La lecture de la « plaquette » diffusée par la MAPPP sur son site internet « *le contrat de partenariat : la solution simple et efficace pour un projet complexe* » donne le sentiment que la mission se charge non seulement de l'appui aux PPP mais aussi de leur promotion.

Source : <http://www.economie.gouv.fr/ppp/>

¹⁸ Annexe n°6

Néanmoins, il apparaît dans le même temps que ces évaluations sont davantage menées pour justifier une décision prise en amont que pour aider à un choix futur. Ainsi, il est indiqué par l'APIJ dans le relevé de décisions de son comité de pilotage PPP du 10 octobre 2008 précité que « *Le futur programme pénitentiaire est prévu à priori en PPP ; les AE inscrits en loi de finances ont été calculés sous cette hypothèse* ». C'est sur la base de cette information transmise par le cabinet du garde des sceaux que l'APIJ va entamer ses évaluations préalables.

1 - La complexité et l'urgence

Pour les diverses évaluations préalables menées depuis 2006, l'APIJ met en avant successivement l'urgence et la complexité en soutenant qu'en tout état de cause les deux critères sont réunis.

En substance, il est soutenu que « *l'urgence découle de la surpopulation carcérale, conséquence du retard dans la réalisation d'équipements pénitentiaires* ». Certes, l'insuffisante capacité d'accueil des prisons est une difficulté majeure qui a des incidences multiples sur la sécurité intérieure et la justice et il est urgent d'y pallier. Mais la démonstration que cette difficulté soit le résultat d'une incapacité de l'administration à la résoudre sans le recours aux PPP ne paraît pas avérée.

En effet, l'argument mis en avant d'un délai de construction substantiellement plus réduit se heurte au fait que le rythme d'augmentation des places de prisons depuis le début du recours au PPP ne paraît pas significativement supérieur à celui constaté entre 1987 et 2004¹⁹ (programmes 13 000 et 4 000).

En tout état de cause, contrairement à la lecture littérale que fait la MAPPP de l'ordonnance de 2004, il apparaît à la Cour, au regard notamment de la décision du Conseil constitutionnel du 26 juin 2003, que le PPP est une procédure dérogatoire, justifiée au cas par cas par des motifs d'intérêt général, et aucunement une modalité de droit commun de l'intervention publique.

Selon les évaluations préalables, la « *complexité technique et fonctionnelle* » des projets résulte des contraintes spécifiques des établissements pénitentiaires et de la complexité fonctionnelle tenant à l'intégration de centres de détention de grande taille dotés d'un nouveau type de quartier (quartier longue peine). La « *complexité juridique et financière* » tient notamment au fait que le contrat de partenariat innove en mettant à la charge du partenaire privé l'intégralité de la construction

¹⁹ Notamment pour le programme 13000 achevé en 1992.

et de l'exploitation des prisons et, en particulier, les services à la personne ce qui « *devra faire l'objet de discussions nouvelles* ». Il s'agit ici d'une complexité qui résulte du contrat de partenariat et non d'un facteur de difficulté qui peut le justifier.

Quoi qu'il en soit, comme pour l'urgence, la pertinence de cet argument est affectée par la bonne fin des programmes 13 000 et 4 000 qui ont vu le jour sans le recours aux PPP, de même que par la construction en conception/réalisation de plusieurs établissements de grande taille (690 détenus) du programme 13200 (Mont-de-Marsan, Bourg-en-Bresse et Rennes).

La MAPPP ne remet pas en question la capacité de l'administration à lancer des programmes de construction de prison mais souligne qu'il faut comprendre l'argument de complexité comme celui d'une « *optimisation facilitée* ». Sans le contrat de partenariat, il serait plus difficile de parvenir à « *déterminer la solution optimale au plan socio-économique* ».

La direction de l'administration pénitentiaire évoque quant à elle, et dans le même esprit, l'intérêt du dialogue compétitif entretenu dans le cadre de la procédure PPP, pour déterminer avec précision le bon équilibre socio-économique. La Cour note néanmoins que le dialogue compétitif n'est pas l'apanage du PPP, et qu'il est possible dans le cadre des procédures de droit commun du code des marchés publics.

Finalement, il apparaît que face à la complexité réelle et croissante des projets pénitentiaires, l'administration ait privilégiée la « *solution de facilité* » qui consiste à externaliser cette complexité, sans préjudice du coût de cette prestation.

2 - Le scénario de référence

Pour réaliser son évaluation préalable, l'APIJ doit comparer le coût prévisionnel global du contrat de partenariat avec celui d'une « *solution de référence* » qui doit être le « *moyen le plus probable et le plus efficace pour l'administration d'atteindre les objectifs du programme* ».

En l'occurrence le scénario de référence choisi est celui d'une prison construite en marché de conception réalisation (C/R) qui serait exploitée par le biais d'un marché de gestion déléguée. Ce faisant les deux hypothèses comparées sont toutes deux des solutions dans lesquelles la maintenance et les services à la personne sont confiés au secteur privé.

Le scénario d'une gestion publique qui correspond pourtant encore à plus de la moitié des établissements actifs est en effet écarté au motif que, d'une part « *la volonté du ministère de la justice est de confier ces missions à des prestataires privés, afin de se concentrer sur les missions d'exercice du service public pénitentiaire* » et, d'autre part, en raison des « (...) *coûts importants, notamment en matière de recrutement et de formation (...) pour mener une exploitation en régie (...) notamment lorsqu'elle n'a pas eu recours à la régie pour l'exploitation de ses services auparavant* ».

3 - L'avantage socio-économique et le risque

Après avoir justifié de la complexité ou de l'urgence, l'évaluation va s'attacher à chiffrer le coût des deux hypothèses sur la durée prévisible du contrat de partenariat (30 ans). L'addition de l'ensemble des coûts prévisionnels actualisés (études, conception, financement, construction, exploitation et fonctionnement) donnera pour chacun des deux scénarios une « *valeur actualisée nette (VAN)* ».

A l'exception de juin 2006 où l'évaluation préalable modificative de l'APIJ pour le lot 3 du programme 13 200 aboutissait à une VAN du contrat de partenariat inférieure avant correction à celui du scénario de référence (en raison de la modération à l'époque des taux d'intérêts²⁰), les travaux de l'APIJ font systématiquement apparaître une VAN du contrat de partenariat supérieure, avant correction, à celle du scénario de référence (de plus de 4 % en avril 2006 pour l'évaluation initiale du lot 3, de 7,6 % en 2010 pour le nouvel établissement de Beauvais, de 3,4 % pour le projet Valence-Riom-Lutterbach...).

Pourtant, l'ensemble des évaluations préalables sur lesquelles la MAPPP a eu à se prononcer indiquent finalement un surcoût (variant de 2 à 9 %) du scénario de référence. En effet, la VAN qui ressort des estimations comparées est corrigée par la « valorisation de l'avantage socio-économique » du projet et par le calcul du « coût du risque ».

Selon la MAPPP, la valorisation de l'avantage socio-économique part du principe que le décideur public attend de l'investissement en cause une valeur au moins égale au coût de cet investissement. Pour le mesurer, la mission préconise une méthode de calcul complexe qui, en

²⁰ En conception/réalisation, l'Etat finance lui-même la construction et bénéficie des taux très bas réservés à sa signature (AAA). En revanche, en PPP, le financement ne bénéficie pas des mêmes taux attractifs (en dépit de la cession DAILY d'une partie de sa créance sur l'Etat), d'où des coûts de financement plus onéreux.

substance, transforme en valeur monétaire le gain de temps virtuel mis « par construction » au crédit du scénario PPP.

Si la démonstration est séduisante, elle reste relativement abstraite, voire artificielle. Il est difficile d'imaginer que l'Etat aurait concrètement à déboursier le montant ainsi valorisé dans l'hypothèse du scénario de référence.

Pour ce qui concerne le coût du risque, il est considéré que le partenaire privé l'a intégré dans son prix à la suite des négociations relatives au partage des risques durant le dialogue compétitif. En conséquence, l'APIJ estime que la VAN de la solution « contrat de partenariat » qui ressort de l'évaluation préalable ne variera plus.

En revanche, l'APIJ s'emploie à démontrer que dans le scénario de référence l'Etat serait vulnérable à un certain nombre de risques dont la probabilité de survenance affecte de façon très significative la VAN de l'ouvrage et le respect des délais de construction. Ainsi, pour l'évaluation d'avril 2006, la VAN du scénario de référence résultant des premiers calculs est corrigée d'un supplément de 13 % correspondant au coût du risque. Les évaluations de 2010 pour les projets du NPI aboutissent à des résultats similaires.

A l'appui des travaux de l'APIJ, il peut être évoqué le cas du centre de détention du Havre (AOT/LOA lot2). Le contrat proche des contrats de partenariat mettait à la charge de l'entrepreneur privé le risque de sol. Il s'est avéré que ce dernier était instable, ce qui a affecté les travaux. Selon l'APIJ, cet incident aurait dans le cas d'une MOP eu un impact sur les délais qui auraient été allongés et sur le coût (demande de compensation). Or, compte tenu de la rédaction du contrat relatif au partage des risques et au transfert du risque de sol au partenaire privé, l'entrepreneur a effectué les diligences nécessaires pour livrer l'établissement dans les délais sans aucun coût supplémentaire pour l'Etat.

D'autres exemples existent pour lesquels le partage des risques du PPP a amené le partenaire privé à prendre à sa charge des compléments de travaux qui en MOP auraient vraisemblablement renchéri le coût pour l'Etat comme à Réau (CP) où la réalisation du poste de surveillance central a mis en évidence un défaut de visibilité sur des parcours de détenus que le partenaire a été amené à corriger ou à Nantes (CP) où les services des pompiers ont exigé un escalier supplémentaire que le partenaire a du construire.

En revanche, le cas de Nantes (lot 3, contrat de partenariat) paraît contredire l'hypothèse selon laquelle la VAN du contrat de partenariat ne peut pas être affectée par le coût du risque. En effet, il s'est avéré que

l'ancien terrain militaire sur lequel devait être bâtie la prison était pollué par des explosifs. Une application stricte du contrat (risque de sol à la charge du privé) laissait à l'entrepreneur la charge de régler cette difficulté à ses frais. Mais craignant un contentieux administratif en raison d'une faute vraisemblable de l'Etat (certificat pyrotechnique manifestement erroné fourni par le ministère de la défense), l'administration a transigé et indemnisé le partenaire privé à hauteur de 6 millions d'euros.

L'APIJ présente cette transaction comme un succès car, selon elle, le prix à payer si l'on avait été en C/R se serait monté au double. Néanmoins, il s'avère bien qu'une solution de type PPP peut subir des coûts du risque contrairement à ce qui est envisagé dans les évaluations préalables.

Dans nombre d'évaluations préalables, il apparaît que la comparaison des valeurs actualisées nettes (VAN) donne la faveur aux opérations réalisées selon le montage traditionnel de la loi MOP, mais que l'analyse des risques, pourtant très subjective, retourne l'avantage en faveur du montage en PPP. L'évaluation préalable étant conduite sur une base essentiellement comparative, seuls les risques spécifiques à un montage ou à un autre sont pris en compte par l'APIJ. Il conviendrait cependant d'établir une analyse prédictive complète et exhaustive, pour chacune des options examinées.

Ainsi dans le cadre de l'évaluation préalable relative au lot A du NPI, il apparaît, selon le rapport de l'APIJ de janvier 2011, qu'en terme de coût global hors risque, le schéma contrat de partenariat (CP) présente un surcoût de 2,2 %.

**Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2010)
avant prise en compte monétaire des risques mais avec les avantages socio-économiques
liés à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat »**

Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) - (1)	
		Montant	%
597 099	610 444	13 345	2,2%

Or la prise en compte des risques conduit à rendre plus avantageux le schéma CP : -7 % à la moyenne et -10,9 % à la VAR 95²¹, ce dernier indicateur étant le plus pertinent selon la MAPPP.

²¹ L'indicateur à la moyenne correspond à la moyenne des coûts globaux actualisés tenant compte des risques simulés par la méthode de Monte Carlo. L'indicateur à la VaR95 % mesure

**Coût global actualisé en K€ HT (valeur actuelle nette au 1^{er} janvier 2010)
après prise en compte monétaire des risques et avec les avantages socio-économiques
liés à une mise en service plus rapide dans le schéma « contrat de partenariat »**

Indicateur	Schéma de référence (1)	Schéma « contrat de partenariat » (2)	Ecart (2) – (1)	
			Montant	%
Moyenne	656 440	610 444	-45 996	-7,0
VaR 95%	685 492	610 444	-75 048	-10,9

Au final, la MAPPP justifie cette « bascule » par la « faible culture du risque » du secteur public, qui l'amène de façon automatique à sous-estimer ces derniers ou à les négliger, entraînant ainsi inmanquablement des « dérapages importants de délais de réalisation et de coût de construction, puis d'entretien... ».

Fortes de leur expérience, la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) et l'APIJ pourraient mieux évaluer les risques encourus par l'Etat lors de la construction d'un établissement nouveau et demander au secteur privé de chiffrer le coût de leur prise en charge dans le cadre d'un PPP.

4 - Le risque financier à long terme

La prise en compte des taux d'intérêt ne constitue pas un élément favorable aux PPP, notamment dans un contexte de hausse des taux à long terme. Le responsable de la MAPPP, consulté sur ce point, considèrerait qu'il subsistait dans le cas des PPP, qui bénéficient pourtant d'une quasi garantie par l'Etat au remboursement de la dette (puisque ce dernier s'engage à payer les loyers d'investissement (L1 : loyer d'investissement, et L2 : coût de financement) au cours de la totalité de la période, un différentiel de taux de l'ordre de 100 à 120 points de base qui renchérit inévitablement le coût actualisé de l'opération faisant l'objet du PPP, alors que ce différentiel n'était que de 20 à 40 points de base avant la crise financière (soit avant 2008). L'élargissement du différentiel de taux, plus élevé pendant la période de construction des ouvrages qu'après la livraison (du fait de la cession loi Dailly) pénalise le recours au PPP.

le risque que l'on est prêt à prendre pour un niveau de confiance égal à 95 %. Ainsi, la VaR95 % signifie-t-elle que 95 % des scénarios auront un coût global actualisé inférieur ou égal à celui correspondant à la VaR à 95 %

Les conditions de bon achèvement des contrats de partenariat présentent potentiellement de réels risques. En effet le contrat de partenariat est conclu entre l'Etat et la société de projet, au capital souvent modeste, chargée de la réalisation des ouvrages et de l'exécution du contrat (maintenance, fonctionnement) au cours de sa durée. Or la redevance de l'Etat (loyers L1 et L2) n'est pas versée à la société de projet mais directement aux banques cessionnaires au titre du dispositif de la loi Dailly de cession des créances sur l'Etat.

L'Etat s'engage à verser cette redevance aux banques quelles que soient les conditions d'exécution du contrat, du moins après la livraison des ouvrages. Certes, les créances mobilisées dans le cadre de la loi Dailly ne représentent qu'une part de l'investissement (environ 65 %), de sorte que la redevance de l'Etat pour la part non cédée (environ 35 %) peut être modulée en fonction des conditions de respect des indicateurs de performance contenus dans le contrat de partenariat. Lorsque les objectifs de performance ne sont pas satisfaits ou respectés, la redevance peut ainsi être modulée à la baisse, par des réfections sur le montant du loyer. Si le partenaire privé fait défaut, ou si l'actionnaire est mis en faillite, la personne publique n'a plus que la possibilité de reprendre l'ouvrage et de le confier à un ou plusieurs autres partenaires externes. De plus, l'Etat reste de toute façon redevable auprès des banques de la part cédée, soit environ 65 % du montant de l'investissement.

5 - Les travaux d'évaluation

La Cour constate que le ministère n'a pas éprouvé le besoin de disposer d'éléments de comparaison et d'évaluation, sur une politique expérimentée depuis longtemps, dans les pays occidentaux²² puis en France.

²² Au contraire de pays étrangers, qui semblent avoir suscité des études, comme par exemple :

- un rapport commandé par le Federal Bureau of Prisons à partir des résultats d'une enquête menée en 1999 auprès de compagnies dirigeant des prisons privées aux Etats-Unis soulignerait que le secteur privé rencontre des problèmes importants concernant le roulement du personnel, les événements majeurs, dont les évasions, et l'usage des drogues ;
- une recherche publiée en 2001 par le Bureau of Justice Assistance établirait par ailleurs qu'il n'existe pas de données fiables pour appuyer l'idée que les prisons privées sont plus efficaces et que les services sont de meilleure qualité ; concernant les coûts, l'étude montre que loin des 20 % d'économies prévues, la moyenne des économies permises par le secteur privé se situe autour de 1 %, la plupart obtenues grâce à une réduction des coûts de main d'œuvre ;
- une étude de 2004, aurait également incité le gouvernement québécois à reporter le recours prévu au secteur privé pour la construction et l'exploitation de prisons.

Aucune étude scientifique n'a jamais ainsi été commandée par l'administration pénitentiaire, pas plus que des travaux administratifs ou techniques qui auraient permis de mettre en œuvre certaines des recommandations méthodologiques issues des rapports de la Cour ou de l'inspection des finances.

Plusieurs rapports parlementaires évoquent pourtant régulièrement cette question, depuis le rapport n° 2521 du 28 juin 2000 de l'Assemblée Nationale de M. Jacques Floch sur la situation dans les prisons françaises, qui avait dénoncé une politique immobilière peu cohérente avec des établissements pénitentiaires très majoritairement vétustes, des locaux très dégradés en raison du manque d'entretien des problèmes de conception dans des établissements récents et des coûts finalement considérables.

On peut citer récemment :

- le rapport n° 449 du Sénat de MM. Jean-Jacques Hyest et Guy-Pierre Cabanel sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France qui a souligné la vétusté, l'entretien négligé et l'inadaptation, l'investissement immobilier massif, le caractère positif de la gestion délégué ;
- le rapport n° 2857 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 2011 de M. René Couanau sur la poursuite de la rénovation du parc pénitentiaire (Les ouvertures d'établissement en 2011) soulignant la nécessité d'adapter avec exigence la construction à la vie en détention telle qu'elle est prévue par la loi pénitentiaire et tout en faisant part des inquiétudes sur le coût présent et futur de la construction et de la gestion déléguée.
- le rapport n° 1899 de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi pénitentiaire (N° 1506) de M. Jean-Paul Garraud, qui souligne la nécessité d'une indispensable réflexion sur le nombre de places de détention nécessaires pour garantir des conditions de détention dignes et permettre la mise en place effective de l'encellulement individuel.

Le rapport annuel d'activité du contrôleur général des lieux de privation de liberté est une source précieuse d'information, même si son champ de contrôle est très étendu.

D - Un choix volontariste

La volonté de promouvoir l'instrument du PPP a été réaffirmée par un courrier du Président de la République destiné au Premier Ministre le 1^{er} octobre 2007 dans le cadre du plan de relance²³. La conclusion de contrats de PPP avait également résulté par le passé de choix politiques visant à développer cette formule pour la construction d'établissements dans le contexte des efforts de l'Etat en faveur de la relance des investissements publics et des contraintes européennes conduisant à rénover voire accroître le parc immobilier pénitentiaire.

Ainsi, le recours au partenariat public-privé pour la construction d'établissements pénitentiaires a principalement résulté d'une demande du Premier ministre qui avait décidé de « *promouvoir activement la diffusion du contrat de partenariat dans les services de l'Etat* ». En effet, le chef du gouvernement avait demandé par courrier du 2 août 2005 à dix ministres, dont le Garde des Sceaux, de lui transmettre d'ici le 1^{er} septembre 2005, une première liste de trois projets pilotes suffisamment avancés pour autoriser une mise en œuvre de la procédure d'attribution en 2006 au plus tard.

Le Premier ministre précisait que le gouvernement avait décidé de promouvoir la diffusion de contrat de partenariat dans les services de l'Etat, et qu'adopté par l'ordonnance du 17 juin 2004, ce nouvel outil de la commande publique « *offrait de nombreux avantages tant pour la gestion des projets que globalement, comme accélérateur d'investissements publics, contribuant par là même à la croissance économique* ».

Lors de la réunion interministérielle tenue le 15 septembre 2005, ont été examinées les propositions faites par les dix ministères auxquels le Premier Ministre avait demandé de présenter trois projets pilotes mettant en œuvre les contrats de partenariat public-privé. Il a été décidé d'arrêter une liste de 30 projets pour un montant cumulé de l'ordre de 6,7 Md€. Sur l'ensemble de ces projets, le ministère de la justice (AMOTMJ) a été chargé de construire 3 nouveaux établissements pénitentiaires (Lille,

²³ Extrait de la lettre du président « *dès lors que ces projets (d'investissements) sont estimés utiles à la collectivité, chaque année de gagnée dans leur réalisation est un gain pour notre pays. Or le partenariat public privé offre très souvent la possibilité d'accélérer l'investissement et permet d'en partager les risques de manière optimale entre les partenaires. Il permet de mobiliser le financement privé sur la réalisation de grands projets d'utilité nationale. Le développement de cette procédure apparaît donc indissociable de l'effort à entreprendre en France pour le développement durable et l'économie de la connaissance* ».

Réau, Nantes) dans le cadre de la LOPJ (lot 3 du programme 13 200), pour un montant de 200 M€, et de réhabiliter la maison d'arrêt de la Santé, pour un montant de 150 M€, sur le fondement des critères d'éligibilité juridique de l'urgence et de la complexité.

S'agissant du nouveau programme immobilier (NPI), le choix du recours au partenariat public-privé n'a pas fait l'objet d'une procédure particulière préalable à la décision formelle. Lors des discussions budgétaires, la direction de l'administration pénitentiaire a présenté un programme qui devait être réalisé au cours des années 2015-2017, c'est-à-dire, compte tenu des contraintes budgétaires, en PPP, tandis que la direction du Budget soutenait un programme devant être réalisé à l'horizon 2020. Le choix de recourir au mode de financement du PPP fut arrêté, début septembre 2010, dans le cadre des arbitrages du Premier Ministre relatifs au budget triennal 2011-2013. Il fut exprimé de façon publique lors d'une information du Garde des Sceaux, le 5 mai 2011, selon laquelle le choix arbitré de la réalisation du programme à l'horizon 2017 supposait le recours à la formule du PPP. La décision de recourir au PPP est ainsi implicitement mentionnée dans la lettre-plafond adressée le 7 juillet 2010 par le Premier Ministre au Garde des Sceaux qui précise, pour le programme 107 « administration pénitentiaire » que « *compte tenu des nouvelles règles de comptabilisation des PPP établies par Eurostat, il sera procédé à une instruction puis un choix parmi les options permettant d'éviter un impact massif sur le solde des administrations publiques du nouveau programme immobilier pénitentiaire* ».

II - Une logique de performance qui oblige l'administration à s'adapter

A - Une lente amélioration des cahiers des charges

Il existe dorénavant un cahier des charges « type » mis au point dans le cadre du marché de gestion déléguée MGD04. Il est utilisé comme référence pour la rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) y compris pour les contrats de partenariat.

Pour les opérations entrant dans le cadre du programme « Chalandon 2 », l'expression des besoins était très limitée. Ces cahiers des charges ont été progressivement améliorés pour arriver aux marchés de gestion déléguée de 3^{ème} génération (nomenclature MGD04, mis en place dans le cadre de la convention LOPSI) qui ont été conclus pour les années 2010 à 2017.

Les contrats de partenariat public-privé conclus dans le cadre de l'ordonnance de 2004 couvrent la période 2010-2038. L'homogénéisation des services contractuels est récente. Pour les opérations en AOT-LOA ou en PPP, l'architecture est désormais globalement la même compte tenu d'une expression nouvelle des besoins à couvrir. Les nouveaux contrats proposent une nomenclature de services quasi-identique pour les lots 1 et 2, en AOT-LOA, et pour le lot 3 en PPP.

Les cahiers des charges des prisons PPP, qui procèdent des objectifs et contraintes de la mission pénitentiaire, évoluent constamment en fonction des « retours d'expérience » ce qui est un gage certain d'amélioration.

Le principal saut qualitatif induit de la prise en compte des errements des premiers contrats de gestion déléguée est l'introduction d'une obligation de résultat à la charge du partenaire privé. Dans ce contexte, le cahier des charges dit « performantiel » est très complet (160 pages). Il conduit le partenaire à faire une offre globale sur 30 ans pour laquelle l'administration aura un interlocuteur unique, même si derrière la société de projet créée pour répondre à l'offre se trouve un groupement d'entreprises.

Sur l'aspect purement bâtementaire, la plus value « PPP » procèdera d'abord de la phase de dialogue compétitif qui permettra d'affiner et d'adapter le besoin. Puis, le contrat mettant à la charge d'un seul partenaire l'intégralité de l'entretien, de la maintenance et des services à la personne, ceci amènera de la part de ce dernier de la cohérence et de la rationalité de la phase de conception à la mise en œuvre matérielle de ses diligences.

Les derniers projets et notamment celui de Lille-Annœullin tiennent compte des impératifs et contraintes de l'administration pénitentiaires²⁴ (prisons sûres, prisons humaines et facilitant la réinsertion, prisons peu coûteuses) et tirent profit des retours d'expériences accumulés.

La capitalisation et la prise en compte de l'expérience sont une préoccupation véritable de l'administration pénitentiaire comme de l'APIJ, qui échange régulièrement sur ce thème. Ainsi, les programmes fonctionnels des établissements évoluent régulièrement corrigeant les défauts constatés, de même sur les plans juridiques ou financiers.

²⁴ Cf. loi pénitentiaire du 24 novembre 1989 (principe de l'encellulement individuel et d'une obligation de 5 heures d'activités quotidiennes par détenu) et audits RGPP (incitation à la baisse des coûts par la normalisation des constructions et leur adaptation aux besoins : le mirador n'est requis que pour des établissements de haute sécurité).

Dans ce contexte, un des aspects des nouvelles prisons (13 000, 4 000, 13 200) perçu à l'usage comme un défaut, a été de construire des quartiers de détention comme des bâtiments d'habitation classiques en étages isolés les uns des autres. En effet, le schéma traditionnel, la construction en « nef » pour laquelle tous les étages ou « coursives » donnent sur une même cour centrale était plus rassurante pour les surveillants qui pouvaient se faire entendre où qu'ils soient dans le quartier.

Les architectes ont travaillé sur ce thème et ont imaginé pour Lille-Annoeullin une synthèse des deux modes : le quartier est toujours constitué d'étages isolés, mais adossés contre une nef qui constitue l'entrée du bâtiment. L'avantage est qu'elle permet de laisser passer les bruits de chaque étage, donc de réduire le sentiment d'isolement des surveillants et aussi de constituer un « puits de lumière ».

Pour clarifier la doctrine carcérale et poursuivre l'enrichissement des cahiers des charges, la Cour recommande d'organiser une mission d'évaluation pilotée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) pour tirer tous les enseignements de deux décennies de constructions nouvelles, en intégrant notamment les avis des personnels, des experts, des institutions et associations concernées et les remontées du Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

B - Un rôle nouveau de pilotage

Le succès de la procédure des contrats de partenariat comme le bon fonctionnement de la gestion déléguée suppose une capacité forte de l'administration de mener d'égal à égal avec de grands groupes privés la phase de construction des établissements puis de piloter et contrôler la performance de leur fonctionnement.

Si l'APIJ a acquis une expertise incontestable en matière de conception/réalisation d'établissements pénitentiaires elle fait appel à des conseils extérieurs, assistants à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour la négociation de documents contractuels complexes.

Le recours aux contrats de partenariat, adossés à des objectifs de performance et dotés d'indicateurs et de grilles d'évaluation, requiert une qualification spécifique de la part du gestionnaire public. L'administration pénitentiaire est encore peu accoutumée à la gestion de contrats aussi sophistiqués.

De plus, la mise en œuvre des contrats de partenariat sur de longues périodes (27 ou 30 ans) ne manquera pas de poser non plus la question de la « mémoire » et du suivi des contrats dans la durée. Or il

apparaît que ni les établissements ni les DISP ne sont dotés d'équipes gestionnaires suffisamment étoffées. Le suivi des contrats appelle pourtant une organisation de la fonction de gestion des établissements, et une professionnalisation suffisante permettant de contrôler l'exécution de prestations et le respect des termes contractuels dans des contextes qui évolueront nécessairement avec le temps.

A cet égard, la Cour ne peut que confirmer les observations du rapport de l'IGF d'avril 2009 et de son rapport de juillet 2010 sur le professionnalisme et l'efficacité de l'APIJ et les efforts notables de l'AP pour améliorer son outil de pilotage (Mission gestion déléguée –MGD).

En tout état de cause, il s'avère que pour garantir l'efficacité des contrats PPP, il est indispensable que les équipes mises en place ou formées au niveau des directions interrégionales (assistance à la gestion déléguée, restauration) et dans chaque établissement (attaché d'administration chargé du suivi du marché, cadre du corps technique capable de contrôler la fonction maintenance) soient en mesure de remplir leur mission au mieux. Il serait inutile d'exiger du partenaire de fournir des résultats si l'atteinte de ces derniers n'étaient pas vérifiés attentivement et régulièrement.

Cet exercice apparaît plus complexe qu'il n'y paraît, compte tenu de l'asymétrie d'informations de l'administration pénitentiaire et du prestataire privé, et de la pression variable que leurs hiérarchies respectives peuvent exercer sur les responsables locaux.

La Cour a ainsi pu noter le caractère parfois assez « virtuel » de l'interlocuteur privé unique, pour la direction de l'établissement. En réalité, des contacts directs semblent s'établir assez naturellement entre l'administration pénitentiaire et les différents partenaires ou sous-traitants du délégataire, en contradiction avec la lettre du marché qui imposerait de ne passer que par le gestionnaire de site.

Le contact professionnel quotidien, ainsi que des situations d'urgence qui imposent une réponse rapide, semblent avoir souvent raison d'un schéma très théorique, qui voudrait que l'administration ne s'occupe plus que de contrôler un prestataire unique.

Néanmoins, il s'agit d'un changement profond dans la culture administrative de l'encadrement pénitentiaire, afin de passer d'une logique de commandement à une logique de management et de compromis. Cette mutation est particulièrement évidente en ce qui concerne les chefs d'établissements, dont les profils sont très différents selon les parcours et l'expérience.

La Cour recommande à la direction de l'administration pénitentiaire de mieux encadrer la gouvernance locale des contrats de partenariats, afin d'en garantir le respect et d'éviter des compromis locaux défavorables à l'administration.

C - La difficile gestion des pénalités

Le contrat de partenariat (comme l'AOT/LOA) bénéficie des leçons tirées par l'administration pénitentiaire des premiers marchés de gestion déléguée. Il est dorénavant instauré un système de pilotage de la performance du partenaire privé à qui est assigné une « obligation de résultat ».

Le partenaire privé est tenu de fournir une prestation qui a été objectivée dans le cahier des charges et dont la bonne réalisation sera mesurée par un indicateur (respect du délai de livraison de l'établissement, temps d'intervention pour réparer une caméra ou une fuite, température d'une pièce, grammage d'un repas...). Dès lors que le résultat contractuel n'est pas atteint, l'administration peut prononcer des pénalités qui viendront en déduction des loyers à payer.

En 2010, les pénalités prononcées à l'encontre des gestionnaires délégués et des bailleurs (AOT/LOA) se sont élevées à 850 000 euros soit 0,3 % du montant des loyers.

Tableau n° 3 : Loyers payés et pénalités prononcées en 2010

ME	loyer 2010	pénalités 2010	Pénalité/loyer
gestion déléguée	200	0,5	0,25 %
AOT / LOA	59	0,35	0,59 %
Total	259	0,85	0,33 %

Source : Cour des comptes données AP

En dépit de l'apparente modestie de ces pénalités, les partenaires privés y sont très sensibles et il s'avère, qu'à ce stade, cet instrument est un outil puissant qui met réellement le partenaire sous tension.

Les constats entraînant des pénalités²⁵ sont opérés par les cadres de l'administration pénitentiaire en charge du suivi de la gestion déléguée. Puis lors d'une réunion mensuelle de performance entre le chef d'établissement et les partenaires privés, le chef d'établissement prononce la pénalité qui pourra être égale ou inférieure à celle inscrite dans le

²⁵ Grammage conforme d'un repas de détenu ou délai de réparation d'une fuite d'eau...

cahier des charges avec un plafond de 12 500 € par jour. Dans les faits, les pénalités prononcées sont très inférieures aux pénalités encourues.

Si le bailleur ou le gestionnaire conteste le montant, le chef d'établissement peut entendre sa requête et le réduire, voire l'exonérer. Si le chef d'établissement maintient sur sa position, un « appel » peut être introduit devant le directeur interrégional (DISP) qui prendra position en dernier ressort.

La mise en place des pénalités a été délicate. Ce dispositif nouveau n'a pas été correctement calibré d'emblée et a parfois abouti à des sanctions disproportionnées. Aussi, la direction de l'administration pénitentiaire a souhaité un plus grand pragmatisme dans la mise en œuvre de ces sanctions afin de préserver la relation partenariale. Une note N°159 du 31 juillet 2009 du directeur de l'administration pénitentiaire donne pour consigne d'appliquer avec discernement « *le principe contractuel de manière à préserver l'équilibre contractuel avec le bailleur tout en garantissant le fonctionnement optimal de l'établissement* ».

Les chefs d'établissements rencontrés lors de l'enquête indiquent qu'à ce stade les partenaires privés jouent le jeu mais qu'ils s'emploient adroitement à tenter de minimiser la rigueur du contrat notamment en jouant sur le développement des relations informelles qui se nouent au sein de l'établissement entre personnel pénitentiaire et employés des bailleurs et gestionnaires.

Le représentant de la société EIFFAGE, bailleur du centre pénitentiaire de Roanne est clairement sous pression de l'administration comme de sa direction et peine à supporter les exigences de l'établissement. Il se soumet mais indique contester l'automatisme des pénalités et souhaite que les diverses circonstances atténuantes soient mieux prises en compte. A Lille-Annœullin, le président de THEMIS défend avec beaucoup de subtilité et de force de conviction une position similaire : « *l'important est la qualité de la relation partenariale de long terme* », « *nul ne conteste le bien fondé du système de pénalités, partie intégrante du contrat, mais il serait contreproductif qu'une application par trop mécanique nuise à la motivation des équipes...* ».

A Roanne, le gestionnaire délégué (GEPSE) se montre bien plus à l'aise et valide la plupart des pénalités qui sont prononcées avec d'autant plus de facilités que le chef d'établissement applique avec discernement le contrat : le montant des pénalités effectivement prononcées est en moyenne de moins de 10 % du montant prévu au contrat²⁶. Il s'avère aussi que GEPSE a fait une lecture très attentive du cahier des charges et

²⁶ Annexe n°7

cherche, autant que faire se peut, à faire prévaloir son interprétation du texte, qu'il s'agisse d'être exonéré d'une pénalité ou d'une obligation²⁷.

En tout état de cause, les arguments des partenaires privés sur les pénalités semblent avoir été entendus. Dans la note précitée, le directeur de l'AP précise : « *l'application de pénalités (mesurées) permettra d'apaiser les tensions et de faire naître une confiance réciproque (...) indispensable dans un contrat (...) d'une durée de 30 ans* ».

Il résulte en effet de ce système une très grande marge de manœuvre pour le chef d'établissement qui est en mesure de concéder des remises de pénalité pouvant atteindre sur l'année des montants considérables (centaines de milliers d'euros).

Il conviendrait d'encadrer le système de remise de pénalités, de façon à prévenir toute dérive. Une procédure similaire à celle qui existe pour les comptables publics en charge du recouvrement de l'impôt (seuils de remises au-delà desquels une autorisation du supérieur hiérarchique doit être demandée de façon motivée) pourrait ainsi être envisagée.

D - Le parc en gestion publique tenu à l'écart de l'approche de performance

L'exercice de comparaison gestion publique/gestion privée apparaît singulièrement malaisé, sinon impossible, en raison de la faiblesse des données de comptabilité analytique permettant de comparer, à périmètre équivalent, les coûts de revient en régie publique et en gestion privée. Il a ainsi été constaté, lors de la visite de l'établissement de Roanne, que l'administration pénitentiaire ne disposait d'aucune visibilité sur la structure des coûts de revient réels des prestataires. Les entreprises prestataires de services conservent une grande confidentialité sur leurs coûts. Ainsi il n'a pas été possible de se faire communiquer par le gestionnaire privé à Roanne le coût de revient d'un repas, tel qu'enregistré dans ses comptes.

Plus largement, à ce stade les outils mis en place pour suivre la performance des délégataires privés, dont certains très innovants, n'ont pas vocation à se développer dans un avenir proche au parc en gestion publique. C'est ainsi que la Mission Gestion Déléguée (MGD), créée au sein de la direction de l'administration pénitentiaire, développe des outils

²⁷ Ainsi GEPSA refuse de livrer les cantines des détenus hospitalisés en UHSH ou UHSA car ils ne sont plus dans l'établissement. L'administration a fait valoir que ce qui comptait était qu'ils étaient sous écrou donc compris dans le marché. Les parties se dirigent vers une transaction favorable à GEPSA.

statistiques et analytiques uniquement renseignés par les établissements en gestion déléguée ou PPP.

Tout se passe comme si la direction de l'administration pénitentiaire considérait le parc public comme une survivance du passé, ayant vocation à disparaître à l'image de Châteauroux, qui basculera au 1^{er} janvier 2012 en gestion déléguée, alors qu'il s'agissait d'un établissement-témoin du programme 13.000, censé constituer un point de comparaison entre le public et le privé.

Il convient de réaffirmer la nécessité pour le parc pénitentiaire en gestion publique, qui représente encore la moitié des établissements et des places, de disposer des mêmes outils de mesure des coûts et de pilotage de la performance que le parc en gestion privée. La mission gestion déléguée (MGD) de la DAP devrait ainsi selon la Cour voir sa compétence élargie à l'ensemble de la mesure de la performance dans le parc pénitentiaire.

III - Des résultats satisfaisants

La gestion privée des établissements pénitentiaires dans le cadre des PPP ou des marchés de gestion déléguée est incontestablement plus simple que la gestion publique dans la mesure où, théoriquement, l'administration n'a qu'un seul interlocuteur qui prend à sa charge le fonctionnement quotidien des domaines concédés (organisation, finances, RH). La seule contrainte du chef d'établissement est de suivre attentivement l'exécution du contrat et de se mettre en position d'exiger et d'obtenir les résultats prévus.

En gestion publique, le chef d'établissement doit lui-même organiser et agencer ses moyens, commander et motiver son personnel, négocier ses crédits de fonctionnement et de gros entretien renouvellement etc. Mais l'expérience montre qu'il peut, ce faisant, se montrer aussi efficace que les partenaires privés.

A - La construction et la conception des bâtiments

En apparence, une prison PPP ne se distingue pas d'une construction en conception réalisation.

Tout au plus peut-on supposer que les groupes privés poussent à la réalisation de grands ensembles, davantage susceptibles de permettre la recherche d'économies dans l'exploitation et la maintenance.

Le président de THEMIS, filiale PPP pénitentiaire du groupe BOUYGUES, évoque néanmoins l'existence d'une plus-value, fruit du dialogue compétitif qui permet d'ajuster au mieux le bâtiment aux besoins de l'administration pénitentiaire.

L'avantage tiendrait également à l'engagement global et à long terme du constructeur, qui l'amènerait notamment à améliorer la conception des locaux techniques de façon à optimiser la maintenance et l'entretien.

On peut citer l'exemple de Lille-Annœullin, où THEMIS a installé dans les cellules des douches en béton étanche, un procédé sans doute plus coûteux, mais permettant de mieux résister sur la durée.

Néanmoins, pour Lille-Annœullin THEMIS, le responsable estime qu'il lui a manqué deux mois pour parfaire la conception de l'ensemble (mise à plat des différents plans), ce qui expliquerait un certain nombre d'imperfections, par exemple sur les « courants faibles » qui avaient fait craindre un report de l'ouverture (26 juin 2011).

De nombreuses réserves seront donc sans doute émises après l'ouverture, comme dans le cas de Lyon-Corbas, qui a totalisé près de 4 000 points de contestation. Pourtant l'administration pénitentiaire n'a exprimé aucune réserve à la réception de l'établissement de Roanne alors qu'il a pu être constaté sur place qu'il n'était pas exempt de malfaçons ou de finitions imparfaites.

La réception des nouveaux bâtiments pourrait être supervisée par l'administration centrale, pour veiller au respect du cahier des charges, et éviter tout risque de contentieux sur les responsabilités de maintenance et d'exploitation.

B - Une qualité de service honorable, à la portée du secteur public

Les services à la personne à la charge du partenaire privé d'un contrat de partenariat sont identiques à ceux des contrats de gestion déléguée. Ils offrent des prestations globalement très satisfaisantes. La qualité recherchée par l'administration et l'atout mis en avant par le partenaire est la « technicité », le « professionnalisme » du secteur privé qui œuvre dans son « cœur de métier ».

Que ce soit en gestion publique où déléguée, ces services font travailler des détenus (« auxis ») qui remplissent pour l'essentiel les tâches d'exécution. Il s'agit d'un des aspects du « travail pénitentiaire » qui permet d'occuper les détenus, de leur donner la possibilité de se

constituer un petit revenu (utilisé pour « cantiner ») mais aussi d'acquérir une formation professionnelle.

1 - Restauration

Les normes d'hygiène et de santé publique (diététique) auxquelles est soumise la restauration collective ont amené une majorité de services publics (écoles, hôpitaux...) à externaliser cette activité auprès d'entreprises spécialistes du domaine capables de respecter la réglementation tout en fournissant des repas à coûts modérés.

Les établissements pénitentiaires n'ont pas échappé au mouvement et nombre de prisons en gestion publique ont passé des marchés pour la fonction restauration.

Les grands groupes issus du domaine de l'énergie et des travaux publics, qui se sont intéressés aux marchés de gestion déléguée puis aux PPP, ont fait de même et se sont associés pour l'occasion avec les principaux acteurs de la place dans le domaine de la restauration collective (SODEXHO, EUREST, SOGERES...).

A ce stade, la fonction restauration des contrats de partenariat n'a pas pu être testée puisque le premier établissement du genre n'est pas encore opérationnel. Néanmoins, il fait peu de doute que la SOGERES associée au groupe BOUYGUES fournira un service conforme au cahier des charges à l'instar des autres gestionnaires délégués. En effet, les nombreux audits diligentés par l'administration pénitentiaire sur cette fonction attestent qu'elle est tenue tout à fait correctement.

2 - Cantine

La cantine, possibilité offerte au détenu d'effectuer un certain nombre d'achats personnels, est une fonction essentielle dans les prisons. Les détenus y trouvent un espace de liberté et la possibilité d'améliorer leur ordinaire. Un fonctionnement déficient de la cantine (erreur dans le traitement de la commande, livraison en retard en particulier si il s'agit de tabac...) peut avoir des conséquences graves pour la situation morale et sécuritaire au sein de l'établissement.

Dans un premier temps, l'intervention du secteur privé pour cette fonction a été mal perçue par les détenus qui ont craint qu'elle soit synonyme de hausse des prix : l'idée était que les entreprises profitant de cette clientèle captive allaient fixer des marges élevées.

Pourtant, il s'avère que cette perception ne correspond pas à la réalité d'une gestion déléguée qui a offert aux prisonniers des prix

similaires voire inférieurs à ceux de la gestion publique. De plus, la dernière version du cahier des charges relatif à cette fonction impose dorénavant que les prix pratiqués ne soient pas supérieurs de 10 % à ceux de l'hypermarché le plus proche de la prison.

La plus value du secteur privé pour cette prestation est une plus grande technicité de la gestion et de la préparation des commandes ainsi qu'un choix élargi de produits pour le détenu. A titre d'exemple, la cantine du centre pénitentiaire de Roanne en gestion déléguée offre un catalogue de 750 références tandis que la cantine de Châteauroux en gestion publique n'en propose qu'environ 400.

3 - Hôtellerie (buanderie)

Outre le blanchissage des draps et linges de toilette, cette fonction permet généralement aussi aux détenus d'obtenir des prestations facturées (faiblement) de nettoyage de leurs effets personnels même si dans les nouvelles prisons (programme « 13 200 » et suivants) les unités des quartiers disposent de machines à laver à disposition des détenus.

Outre la qualification professionnelle de ses personnels, l'avantage du secteur privé résulte de sa capacité à acquérir, maintenir et renouveler le matériel sophistiqué que nécessite une blanchisserie.

Néanmoins, l'apparent fonctionnement efficace et rigoureux de la blanchisserie du centre pénitentiaire de Châteauroux, en gestion publique, paraît constituer un contre-exemple. De fait, l'unique difficulté consiste dans le fait qu'une partie du parc de machines à laver a dépassé depuis longtemps la durée de vie préconisée par le constructeur et aurait dû être remplacée.

4 - Travail pénitentiaire

Outre le « service général » de l'établissement c'est-à-dire la participation rémunérée de détenus à l'entretien, la maintenance et les services à la personne, le travail pénitentiaire consiste à employer les détenus dans des ateliers de l'établissement pour des travaux au profit de clients entreprises privées ou publiques. L'intérêt pour le client est disposer d'une main d'œuvre à bas coût (une moitié de SMIC voire un paiement à la pièce) ; la difficulté est qu'il s'agit de main d'œuvre peu qualifiée et de travaux qu'il faut pouvoir délocaliser au sein des prisons. Le plus souvent, il s'agit de tâches très basiques et à valeur ajoutée quasi nulle (assemblage, conditionnement...). Il arrive que soient offertes des activités plus élaborées (confection par exemple) mais cela suppose une capacité de formation et des investissements matériels.

Il était beaucoup espéré de l'intervention du secteur privé dans ce secteur aussi bien en termes de capacité à trouver de nouveaux marchés pour le travail pénitentiaire qu'en terme de savoir-faire et d'investissements matériels dans les ateliers. Force est de constater qu'il existe à ce stade une certaine désillusion. A Roanne, par exemple, le contrat fixait un volume horaire à atteindre de 153.900 en 2010, ramené forfaitairement à 116.246 en fonction du taux d'occupation. En réalité, le prestataire n'a pu fournir que 105.893 heures de travail, encourant ainsi une pénalité de 55.535 euros sur les heures et la masse salariale, après 29.495 euros en 2009.

Les meilleures performances en ce domaine dépendent de circonstances locales (prison située à proximité d'un bassin d'activité) comme de l'engagement particulier des intervenants, qu'ils appartiennent à la gestion publique ou déléguée. En revanche, le bilan d'une meilleure efficacité globale du secteur privé ne peut pas être tiré, alors qu'il s'agit d'un enjeu très important pour le climat en prison et la capacité de réinsertion des détenus.

5 - Formation professionnelle – réinsertion

La formation professionnelle et la réinsertion se trouvent à la limite entre les fonctions régaliennes « interdites au privé » et les tâches qu'il est possible de déléguer. En effet, la formation professionnelle est d'évidence une des conditions essentielles de la réussite de la réinsertion que seule peut permettre d'éviter la récidive. Il s'agit bien là du « cœur de métier » de l'administration pénitentiaire.

C'est pourtant dans ce domaine que la supériorité du secteur privé devait apparaître le plus clairement. Le secteur privé affiche les plus grandes ambitions et se donne les moyens organisationnels et en personnels pour atteindre les objectifs affichés par le contrat. Dans ce contexte, il peut être relevé que les groupements privés s'adjoignent les compétences d'anciens salariés de la sphère publique (Pôle emploi, AFPA) pour remplir cette mission.

Des statistiques consolidées et analysées manquent pour mesurer précisément l'efficacité de la réinsertion. En effet, une fois libéré, l'ex-détenu sort des « écrans radars » de l'administration pénitentiaire. Néanmoins, la mesure et la comparaison par établissements similaires des aménagements de peine prononcés dans le cadre d'un projet professionnel pourraient donner une indication pertinente.

Le prestataire GEPSA de la prison de Roanne (600 détenus) indique que pour 2010 il a parrainé 36 contrats de travail pour des détenus

et anciens détenus et qu'un an après, 28 d'entre eux avaient obtenu un CDI.

6 - Accueil des familles

Il s'agit d'accueillir de façon décente les familles des détenus en attente de parloirs. Concrètement, un bâtiment proche de l'entrée de la prison mais hors de l'enceinte pénitentiaire permet de patienter. Pour les prisons en gestion publique, le service au sein du bâtiment est assuré par des bénévoles membres d'associations spécialisées, le standard téléphonique est assuré par l'administration pénitentiaire.

En gestion déléguée, des personnels du prestataire organisent l'accueil conjointement avec les associations évoquées. La plus value du secteur privé commence avec la tenue du standard assuré avec une plus grande empathie que par l'AP. Elle continue avec l'affectation de professionnels pour la gestion de l'accueil, notamment en ce qui concerne la garde des enfants en bas âges confiés à des personnels diplômés.

Si dans un certain nombre de cas, la mise en place de la gestion déléguée a surpris les associations qui ont dû s'adapter, il semble y avoir consensus pour reconnaître le gain qualitatif qu'a représenté l'arrivée du secteur privé pour cette fonction.

7 - Extraction – transport des détenus

Il n'y a pas de différence notable entre les deux modes de gestion pour cette fonction. L'intérêt est de dégager les postes de surveillants qui remplissaient cette mission et de bénéficier d'un parc de véhicules neuf et régulièrement renouvelé, contrairement au parc de véhicules en gestion publique souvent ancien.

*

* *

La qualité incontestable de la gestion privée ne disqualifie pas pour autant la gestion publique, qui dispose pourtant de moyens plus réduits. La situation du centre pénitentiaire de Châteauroux illustre la capacité de l'administration à remplir correctement les fonctions de service à la personne. Ainsi, la fonction restauration, partiellement externalisée, ne semble pas moins bien tenue que celle de la prison de Roanne en gestion déléguée que ce soit pour les repas des détenus comme pour ceux du personnel (Mess).

La cantine, tenue par deux surveillants qui s'investissent beaucoup dans cette fonction, fonctionne parfaitement. Comme déjà indiqué, la

différence tient dans le moins grand nombre de références à la disposition des détenus qu'à Roanne (400 contre 750). Les prix semblent en revanche plus attractifs, il est appliqué une marge de 2 % par rapport aux prix du supermarché voisin (ATAC).

Comme évoqué plus haut, la blanchisserie dirigée par deux surveillants motivés et compétents fonctionne parfaitement tout en permettant à de nombreux détenus de travailler.

De même, la performance du travail pénitentiaire est tout à fait correcte et comparable, sinon meilleure, à celle de Roanne. Outre le service général qui emploie environ 60 détenus, deux employeurs exploitent les ateliers : la régie industrielle de l'emploi pénitentiaire (RIEP) offre en moyenne 45 emplois dont certains qualifiés pour des travaux de confection (réalisations de sous vêtements et tee-shirt pour satisfaire des commandes de l'administration) tandis que la société GEPSA (qui deviendra le gestionnaire délégué de la prison en 2012) en fournit aussi 45 (taches de base : conditionnement...). Ainsi, 160 détenus sur 360 soit près de 45 % se voient proposés un travail, ce qui est un score très honorable.

Des efforts sont réalisés en ce qui concerne la formation professionnelle des détenus (existence d'un plan de formation, indicateurs de nombre d'heures, commission locale de formation, suivi personnalisé de chaque stagiaire, délivrance d'attestations et de qualifications...). Néanmoins, les responsables de Châteauroux admettent qu'il existe des marges de progression et estiment que, sur ce plan, le passage en gestion déléguée apportera une plus value certaine.

L'exemple de Châteauroux, qui ne constitue sans doute pas une généralité, illustre en tout cas le fait que l'administration est en mesure de parvenir en interne à une efficacité comparable à celle de la gestion déléguée.

La Cour juge dommageable que l'administration ait fait le choix de se passer de tout référentiel de comparaison, à l'instar du centre pénitentiaire de Châteauroux, resté en gestion publique dans le cadre du programme 13.000 et qui basculera en gestion déléguée à partir de 2012. Au moment où le ministère s'engage sur un nouveau programme d'ampleur, il paraît à la Cour indispensable de prévoir des établissements témoins qui serviraient de repère pour de futures évaluations comparées.

C - La question centrale de la maintenance

Dans le cadre des opérations de PPP, l'Etat bénéficie de la garantie, formellement inscrite dans le contrat de partenariat, que les

bâtiments construits sous maîtrise d'ouvrage privée lui seront restitués en bon état de fonctionnement au terme de la période d'application du contrat. L'Etat finance ainsi, au travers du loyer, l'entretien et la maintenance régulières d'établissements auxquels il n'aurait peut-être pas accordé la même attention s'ils avaient été placés sous maîtrise d'ouvrage publique. Les établissements construits en maîtrise d'ouvrage publique n'ont en effet pas bénéficié de l'entretien et du gros entretien nécessaire. La gestion déléguée des ouvrages, grâce aux contrats de partenariat public-privé, garantit que les établissements seront entretenus selon les règles de l'art.

La MAPPP indique que, d'une manière générale, il est patent que si l'Etat sait construire, il ne sait pas entretenir, ce qui a pour conséquence que la plupart des investissements publics s'altèrent prématurément de façon irréversible. L'état déplorable d'un parc d'établissements pénitentiaires datant parfois du 19^{ème} siècle, voire du 18^{ème}, valide cette assertion. L'entretien et la maintenance sont ainsi au cœur de l'intervention du secteur privé dans le monde pénitentiaire, dont il est attendu une plus grande technicité comme la mise en œuvre d'outils modernes (gestion de la maintenance assistée par ordinateur GMAO) qui font, à ce jour, défaut au public.

Pourtant, le rapport de l'IGF rappelle que les audits sur la maintenance des prisons réalisés en 2009 sur le parc des prisons du programme 13000 (audit de SOCOTEC) qui concernaient des établissements en gestion déléguée et en gestion publique faisaient le constat d'une performance comparable mais globalement médiocre des deux modes de gestion sur cette fonction.

Il n'y a donc pas d'évidente supériorité du secteur privé dans ce domaine. Dès lors que d'une façon ou d'une autre le management est déficient ou les moyens insuffisants, le service sera mal ou pas rendu.

L'évolution « performancielle » des marchés de gestion déléguée et la construction des contrats « PPP » sur la même base donne au gestionnaire public un outil qui doit permettre d'y remédier (objectivation des prestations demandées, système des pénalités) à la condition que le pilotage et le contrôle de ces fonctions soient rigoureux. En effet, l'administration dispose dorénavant du moyen de s'assurer que le partenaire privé remplit ses obligations.

Il subsiste toutefois pour les prisons construites en conception réalisation (C/R) une difficulté qui tient à ce que le niveau 5 de maintenance (gros entretien renouvellement GER) reste à la charge du public. Les lacunes de la maintenance « publique » sont notamment la conséquence d'une insuffisance de crédits. Or, la montée en puissance de

la gestion déléguée et des PPP a pour conséquence de raréfier les crédits disponibles pour la gestion publique (effet d'éviction, Cf. infra), ainsi pour la DISP du nord, les crédits du titre 5 (GER) de l'année 2011 sont réduits de près de 40 % par rapport à 2010 (de 11 M€ à 7,5 M€).

De plus, ce partage de la maintenance entre administration et gestionnaire privé pose fatalement des querelles de frontières car, en dépit du soin mis à rédiger les cahiers des charges, il subsiste des formulations ambiguës et des incohérences qui vont aboutir à des conflits de compétences.

Les mêmes difficultés de partage des domaines de compétence sont observées pour les contrats AOT/LOA entre les bailleurs et les gestionnaires délégués. Un certain nombre de contentieux sont survenus sur des questions de maintenance d'ascenseurs²⁸ ou de machines à laver dédiés aux détenus.

Dans ce contexte, il s'est aussi avéré que certains cahiers des charges avaient été mal rédigés puisque la maintenance des ascenseurs dans la zone de gestion déléguée n'était prévue ni dans le bail AOT/LOA ni dans le marché de gestion déléguée, ce qui a imposé un avenant (appelé demande de travaux modificatifs DTM) sur cet aspect, donc un surcoût pour l'administration.

²⁸ Le bailleur (en l'occurrence EIFFAGE) considérant ne pas avoir à entretenir les ascenseurs servant des espaces utilisés par le gestionnaire délégué (cantine, ateliers).

En principe le contrat de partenariat est conçu pour que l'ensemble des difficultés évoquées supra soit surmonté. La globalité du contrat qui impose au partenaire privé de remettre à la fin du bail un établissement en état de fonctionnement doit l'inciter à penser la maintenance dès la conception de l'ouvrage. A titre d'exemple, THEMIS indique que pour le centre pénitentiaire de Lille-Annœullin, les coins sanitaires des cellules ont été réalisés dans un béton particulier résistant aux infiltrations d'eau. Le coût initial est supérieur mais permet d'éviter les coûteuses et récurrentes opérations de pose des revêtements imperméable (résine) qui se dégradent tous les 5 à 7 ans.

De même, la présence d'un seul contractant en charge de l'ensemble de la maintenance doit permettre d'éviter les divers conflits de frontières évoqués ci-dessus. Toutefois, il doit être noté sur ce point une évolution de la doctrine du contrat de partenariat. Si une durée de 30 ans est pertinente pour les aspects maintenance, elle l'est moins pour ce qui concerne les services à la personne dont la qualité de service et surtout le prix affecté d'indices de révisions, dont la pertinence est difficile à établir, pourra varier considérablement. Dans ce contexte, il est envisagé de modifier le périmètre du contrat de partenariat et d'en retirer les services à la personne qui seraient de nouveau confiés à des gestionnaires délégués pour une durée moindre (8 à 9 ans). La remise en concurrence de ces services devrait avoir un effet bénéfique sur le prix et la qualité de la prestation. En revanche la question des « frontières » pourrait alors de nouveau se poser.

Si une durée longue pour garantir contractuellement les efforts de maintenance des établissements en partenariat peut apparaître logique, il n'en est pas de même pour les services à la personne, qui pourraient être remis en question plus souvent, pour garantir un renouvellement et une qualité irréprochable.

IV - Une vérité des coûts rendue difficile à établir

A - L'absence d'outils fiables de comparaison

Il est difficile de porter un jugement définitif sur l'efficacité des contrats PPP dans le domaine pénitentiaire. Certes, de l'édification des bâtiments à leur maintenance en passant par les services à la personne, le recours au privé apporte des solutions satisfaisantes. Mais il n'apparaît pas que le recours au secteur privé soit moins onéreux d'autant que l'administration pénitentiaire est dans l'incapacité de mesurer précisément et de comparer ses coûts.

En outre, la justesse de la comparaison entre PPP et scénario de référence qui ressort des évaluations préalables évoquées supra ne pourra être vérifiée qu'à l'issue des AOT/LOA ou des contrats de partenariat, donc à l'horizon 2040 et cela dans la mesure où l'administration aura conservé, sur la durée, un repère de périmètre comparable pour chacune des deux modalités.

A ce stade, il est néanmoins possible de mesurer les coûts respectifs des constructions en « conception/réalisation » et en PPP (en excluant des calculs les dépenses prévisionnelles de la maintenance –pour la solution AOT/LOA- et de la maintenance et des services à la personne –pour les contrats de partenariat).

Pour les fonctions « entretien et maintenance préventive » et « services à la personne », la comparaison entre les coûts de la gestion publique et ceux qui résultent des marchés de gestion déléguée (qui ont servi de base aux cahiers des charges des contrats de partenariat) devrait permettre de distinguer le mode le plus économique. Mais cette mesure n'a jamais été faite sérieusement et à périmètre comparable. Toutefois, l'administration pénitentiaire admet un vraisemblable surcoût de la gestion privée.

Les rapports précités de la Cour (2006, 2010) comme celui de l'IGF (2009) relevaient déjà que l'administration pénitentiaire ne s'était pas donné la possibilité de mesurer précisément les coûts de fonctionnement des établissements pénitentiaires et en particulier de comparer les charges respectives de la gestion publique et de la gestion privée.

Pourtant, le souci de disposer d'une base de comparaison avait conduit l'administration pénitentiaire à garder en gestion publique quatre des 25 établissements du programme 13 000, les autres étant mis en gestion déléguée. L'étude comparative des coûts respectifs de fonctionnement de ces établissements aurait pu être riche d'enseignement et permettre aujourd'hui de se référer à l'efficacité en connaissance de cause. Malheureusement, ce projet est resté mort-né et les quatre établissements concernés vont passer en gestion déléguée.

L'administration pénitentiaire n'est cependant pas restée inactive, et des efforts sont consentis pour la mise en place d'une comptabilité analytique crédible et utile. La mission gestion déléguée (MGD) indiquait en avril 2011 qu'une interface informatique unifiée et un plan comptable commun avaient été mis en place avec les gestionnaires délégués prestataires et partenaires afin d'avoir une connaissance globale et cohérente des coûts des diverses fonctions déléguées.

De son côté, la chef du bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion (SD5) de la sous-direction organisation et fonctionnement des services déconcentrés (SD) indique que la comptabilité analytique est « en train » d'être mise en place. Une chargée de mission a été nommée à cet effet en février 2011 et il est compté sur la fiabilité de CHORUS qui permettra de parvenir à un résultat dans de brefs délais.

Néanmoins, SD5 signale une difficulté résultant de la résistance du service facturier qui refuse de procéder à l'éclatement des factures de GD selon les fonctions concernées.

La DAP doit sans tarder achever la mise en place d'une véritable comptabilité analytique, afin de disposer enfin d'un outil simple et transparent, permettant des mesures et des comparaisons des coûts à périmètre homogène, pour l'ensemble du parc pénitentiaire.

B - Des constructions en PPP plus onéreuses

Il est difficile de comparer les coûts de constructions des établissements bâtis en PPP où en conception réalisation. En effet, outre le type de commande publique, la différence peut procéder de nombreux facteurs comme la complexité de l'établissement considéré (nombre de quartiers par prison) ou l'évolution des contraintes assignées à l'administration pénitentiaires (normes européennes, obligation d'activité des détenus...).

Tableau n° 4 : Coûts TTC de construction des établissements selon les types de commande publique

(source : DAP)

TYPE DE COMMANDE PUBLIQUE	CFE (1) EN M€ COURANTS	CFE EN M€ CONSTANTS (VALEUR JANVIER 2008)	COUT A LA PLACE EN € CONSTANT	VARIATION DU COUT (2) (A LA PLACE)	COUT AU M ² SHON EN €	VARIATION DU COUT (2) (AU M ²)
CONCEPTION - REALISATION	204,2	209	108 300	-	2 455	-
AOT-LOA Lot 1	296,0	319	122 900	+13,5 %	2 605	+6,1 %
AOT-LOA Lot 2	202,0	213	138 900	+28,3 %	2 687	+9,5 %
PPP Lot 3 (CONTRAT DE PARTENARIAT)	270,0	270	145 500	+34,3 %	2 633	+7,3 %

(1) CFE : coût final estimé

(2) Taux de variation par rapport à l'option conception-réalisation

Selon le Ministère de la justice, les opérations réalisées dans le cadre de PPP sont plus coûteuses à court terme, car elles bénéficient d'une plus grande durabilité des matériaux, qui est censée permettre à moyen terme de diminuer les coûts d'entretien et de maintenance.

De plus, les loyers payés aux prestataires privés dans le cadre des contrats de partenariat (AOT-LOA et PPP) intègrent les rémunérations de ces partenaires et les frais financiers inhérents aux montages de ces opérations (coût de l'emprunt et coût du risque).

Pour les opérations réalisées ou à réaliser en contrats de partenariat (AOT-LOA ou CP) dont une partie du nouveau programme immobilier (NPI) selon les arbitrages de l'été 2010, le montant total des frais financiers liés aux investissements effectués devrait s'élever, en cumulé sur la totalité de la période des contrats, à 3,256 milliards d'euros.

En revanche les opérations réalisées en conception-réalisation sont généralement moins onéreuses car elles proposent des matériaux dotés d'une plus faible durabilité. En outre, les intérêts payés dans le cadre

d'opérations réalisées en conception-réalisation bénéficient des conditions plus avantageuses consenties à l'Etat emprunteur.

A partir de données retraitées par l'APIJ et par la direction de l'administration pénitentiaire (SD3) il a été procédé à une comparaison des coûts de construction par place de détenu, ou par m² de surface hors œuvre nette (SHON), selon les divers types de commande publique. Il apparaît que, ramenés en euros constants (valeur de janvier 2008), le coût à la place varie de 108 300 € pour les établissements réalisés en conception-réalisation (loi MOP), pour le lot BOREMO, à 122 900 € pour les établissements réalisés en AOT-LOA du lot 1, à 138 900 € pour les établissements réalisés en AOT-LOA du lot 2, et à 145 500 € pour les établissements réalisés en contrat de partenariat pour le lot 3.

La comparaison des coûts au m² de SHON fait apparaître une plus faible variation des coûts, puisque ceux-ci varient de 2 455 € au m² pour les établissements en conception-réalisation à 2 633 € au m² pour les établissements réalisés en PPP, soit un écart de 7,3 %.

En tout état de cause, la comparaison des coûts de construction des prisons suivant qu'elles sont construites selon la procédure MOP de conception-réalisation ou selon les contrats de partenariats (AOT-LOA ou PPP), fait apparaître des coûts plus élevés pour les opérations partenariales (AOT-LOA et PPP).

Dans ce contexte, il n'apparaît pas que le coût à la place des établissements du NPI ait bénéficié d'une diminution liée notamment à l'effet d'expérience des programmes précédents. L'estimation du coût à la place pour les établissements métropolitains conduit à un coût moyen de 149 k€ TTC / place (valeur janvier 2008).

Cette dérive des coûts, dont une partie s'explique sans doute par la sophistication croissante des cahiers des charges et des normes que l'administration impose, mériterait sans doute d'être davantage explicitée.

L'administration devra mieux justifier que la progression significative des coûts de construction en PPP ne résulte que de la sophistication croissante des cahiers des charges.

C - La délicate mesure du coût de la maintenance

En ce qui concerne la fonction maintenance, il est particulièrement ardu de comparer les coûts des différents scénarios compte tenu de l'enchevêtrement des périmètres. En effet :

- pour les prisons en conception-réalisation, les dépenses de maintenance sont soit partagées entre l'administration (gros

entretien renouvellement GER) et le gestionnaire délégué (maintenance préventive) soit totalement à la charge de l'administration en cas de gestion publique.

- en AOT/LOA la maintenance est partagée entre le bailleur (GER) et le gestionnaire délégué (entretien, maintenance préventive).
- Enfin, en contrat de partenariat la maintenance (GER et préventive) est prise totalement en charge par le partenaire privé.

Néanmoins, le rapport de l'Inspection générale des finances d'avril 2009 sur « les modalités de partenariat entre l'administration pénitentiaire et le secteur privé » soulignait que « *la gestion déléguée présente un rapport qualité prix satisfaisant sauf sur la maintenance, où les établissements ne sont pas nécessairement mieux préservés qu'en gestion publique* ».

D - Un postulat de surcoût de la gestion publique qui ne résiste pas à l'examen

a) L'affirmation d'un surcoût de la gestion publique

Selon les chiffres présentés par l'AP dans le projet annuel de performance du PLF 2011 la gestion déléguée (GD) est nettement moins coûteuse que la gestion publique (GP). Ainsi, le coût de la « journée de détention par détenu » (JDD) est :

- pour les maisons d'arrêts, la JDD en GD est de 67,85€ pour 78,43€ en GP coût soit un surcoût de 16 % pour le public ;
- pour les centres de détention, la JDD en GD est de 83,42€ pour 91,35€ en GP soit un surcoût du public de 10 % pour le public ;
- pour les centres pénitentiaires, la JDD en GD est de 83,40€ pour 93,53€ en GP soit un surcoût de 12 % pour le public ;
- la JDD moyenne pour tous les types d'établissements (hors maisons centrales uniquement en GP jusqu'en 2011) est de 78,94€ en GD pour 86,59€ en GP soit un surcoût moyen de 10 % pour le public.

Les rédacteurs du PAP indiquent néanmoins que « *la comparaison est délicate* » : elle ne tient pas compte du fait que le secteur privé peut amortir certains de ses coûts sur plusieurs exercices et que le gestionnaire public est soumis à une comptabilité budgétaire. De plus, « *le parc*

immobilier public est composé de nombreux établissements plutôt anciens, tandis que celui de la gestion déléguée est composé d'importantes structures récentes et génératrices d'économie d'échelle ».

b) Une affirmation à relativiser

L'affirmation d'un surcoût de la gestion publique paraît pourtant devoir être relativisée. En effet, à périmètre comparable, la gestion publique semble au contraire moins onéreuse comme tend à l'illustrer l'exemple de Châteauroux et comme l'a admis le secrétariat général du Ministère de la justice et des libertés dans un courrier du 7 septembre 2011 : « (...) si le surcoût de la gestion privée n'est pas contesté sur le principe, il semble devoir être nuancé. ».

Le centre pénitentiaire de Châteauroux

Parmi les établissements visités lors de l'enquête de la Cour, le Centre pénitentiaire de Châteauroux apparaît particulièrement significatif. En effet, il est relativement récent puisqu'il s'agit d'un des 25 établissements du programme « 13 000 » construits dans le contexte de la loi Chalandon au début des années 1990. En outre, l'entretien et la gestion de Châteauroux paraissent donner satisfaction et lui ont permis d'obtenir la labellisation « RPE ». Surtout, il s'agissait d'une des 4 prisons de ce programme qui avaient été maintenues en gestion publique afin de disposer de données permettant de comparer avec les 21 autres établissements passés en gestion déléguée.

Or ce projet vertueux qui aurait dû permettre de disposer de données fiables et adaptées sur les coûts respectifs des deux modes de gestion n'a jamais été concrétisé et, vingt ans après, les 4 établissements témoins vont passer progressivement en gestion déléguée sans qu'il soit possible de penser que cela résulte de la prise en compte d'une plus grande efficacité de la gestion privée.

L'intérêt de l'exemple de Châteauroux procède surtout du fait que devant passer en gestion déléguée au 1^{er} janvier 2012, il est possible de comparer, à égalité de périmètre, la charge représentée par la gestion publique et la gestion déléguée. Il doit être précisé que la dépense évoquée ne concerne que le fonctionnement (titre 3) puisque la maintenance de niveau 4+ et 5 (gros entretien renouvellement GER) reste à la charge de l'administration. Le tableau ci-dessous donne la comparaison du budget du titre 3 de l'année en cours avec le loyer prévisionnel de la gestion déléguée pour 2012 qui couvrira les mêmes services (source : Cour des comptes, données AP).

Châteauroux (KC)	gestion publique T3	gestion déléguée (HT)	surcoût GD
dépenses de fonctionnement	1 896	4 215	2 319
<i>dont restauration</i>	<i>416</i>	<i>1088</i>	<i>672</i>
<i>dont fluides</i>	<i>449</i>	<i>358</i>	<i>-91</i>

En première lecture, les charges de fonctionnement du centre de détention de Châteauroux vont plus que doubler avec le passage en gestion déléguée.

Il convient pour être équitable d'effectuer certaines corrections.

Une partie des dépenses du titre 3 subsisteront après le passage en gestion déléguée (frais d'affranchissement, frais de téléphone, etc.) pour environ 100 000 €.

A terme, le passage en gestion déléguée devrait réduire le titre 2 de l'établissement puisque selon les derniers pointages 9 postes (un administratif, quatre agents techniques et quatre surveillants) devraient disparaître de l'effectif théorique de Châteauroux. Il s'agit de cadres C et B qui peuvent être valorisés à environ 400 000 € par an au total.

Enfin, l'arrivée de la gestion déléguée va permettre une montée en puissance de l'activité de formation professionnelle nettement sous dimensionnée en gestion publique. Il est possible de considérer que les dépenses consacrées par le gestionnaire délégué sur ce plan auraient dû l'être par le gestionnaire public. Il convient donc d'en tenir compte dans cette comparaison pour 730 000 € (selon le coût de fonctionnement estimatif annuel du marché de GD).

Après correction, le coût en gestion publique peut être estimé à 3 M€ à comparer aux 4,2 M€ du loyer dû au gestionnaire délégué. Il reste en première analyse un surcoût de 1,2 M€ ce qui apparaît important même si il doit sans doute encore être corrigé de deux à trois cent mille euros à la baisse pour tenir compte des particularités de Châteauroux (efforts de maintenance préventive à consentir par le gestionnaire délégué) et de l'amortissement d'investissements que devra effectuer le gestionnaire privé (parc de véhicule, buanderie, cuisine).

Par ailleurs, des études menées en interne par l'administration pénitentiaire au début des années 2000 vont aussi dans le sens d'un surcoût de la gestion privée. Ainsi, la direction interrégionale des services pénitentiaires du Nord a comparé de 2002 à 2004 le coût de la journée de

détention d'un détenu (JDD) de deux établissements de même taille (Maubeuge et Laon, 400 places), l'un en gestion publique, l'autre en gestion privée, il apparaît que le coût de la gestion publique est très nettement inférieur à celui de la gestion déléguée (entre 20 et 32 % de différence selon les années).

L'enquête de la Cour en 2006 le confirme aussi. A périmètre comparable, il était relevé que le coût de la gestion déléguée apparaissait supérieur à la gestion publique et cela à qualité de service équivalente.

Surtout, en gestion publique l'administration reste en mesure de consentir des efforts sur l'efficacité et sur l'efficience, s'employer à améliorer la prestation et réduire le coût. En revanche, en gestion déléguée ou en PPP le coût est fixé d'avance par le contrat (hors pénalités) et l'administration ne peut plus entreprendre de diligences que sur la performance. Elle peut tenter d'obtenir une amélioration de l'efficacité mais ne peut plus réduire le coût.

Pour qu'une relation PPP soit pleinement justifiée, il conviendra à l'avenir de s'assurer préalablement à la décision que l'administration n'est pas en mesure de fournir par elle-même la prestation ou le service en cause à moindre coût.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La mise en œuvre de partenariats publics privés (PPP) dans le domaine pénitentiaire sur le fondement de la loi de programmation pour la justice (LOPJ) du 9 septembre 2002 (AOT/LOA) puis de l'ordonnance du 17 juin 2004 (contrats de partenariats) est la poursuite d'une évolution entamée en 1987 avec la loi du 22 juin 1987 dite loi Chalandon. Bien qu'elle ait plus de 20 ans, la pertinence de la stratégie d'appel au privé reste incertaine. L'indéniable saut qualitatif représenté par l'introduction d'une obligation de résultat dans les contrats de gestion déléguée et les contrats PPP est récent.

La rédaction de l'ordonnance de 2004 a été contrainte par la décision du Conseil Constitutionnel du 26 juin 2003 selon laquelle le recours aux PPP devait être motivé par un impératif d'intérêt général. Ainsi, le choix du contrat de partenariat doit être précédé d'une « évaluation préalable » établissant sa pertinence. Il s'agit de travaux qui semblent avoir été menés avec rigueur et qui permettent de considérer les projets d'investissements en cause dans leur globalité et de façon prospectives. Néanmoins, il apparaît dans le même temps que ces évaluations sont plus menées pour justifier une décision prise en amont que pour aider à un choix futur.

Ce nouveau mode de commande publique est justifié par des contraintes financières et des impératifs d'efficacité. Il manque pourtant un bilan « coût et avantage » précis et détaillé qui établit sans ambiguïté la supériorité du privé. De fait, il transparait des différents arguments mis en avant par les acteurs des PPP pénitentiaires que l'assertion selon laquelle l'administration n'a plus les moyens et « ne sait pas faire » procède plus de la conviction que de la preuve.

Quoiqu'il en soit, les prisons construites dans un cadre de partenariat public privé (AOT/LOA et CP) correspondent aux besoins exprimés et constituent à de nombreux égards un progrès par rapport à l'antérieur. De même, la gestion déléguée d'une partie du fonctionnement des prisons (maintenance, services à la personne) offre un niveau de prestation d'une qualité incontestable.

Sur ces aspects, les cahiers des charges semblent donc avoir été correctement conçus et pour ceux des marchés de gestion délégués, améliorés au fil du temps. En revanche, il n'apparaît pas clairement, à ce stade, que la solution PPP soit la meilleure aussi bien en termes d'efficacité que d'efficience.

En effet, outre le fait que le « tout public » est potentiellement aussi efficace, rien n'établit que le privé soit « moins cher » et cela notamment en raison de l'apparente incapacité de l'administration pénitentiaire à mesurer précisément et à comparer ses coûts. De fait, l'affirmation d'un surcoût de la gestion publique ne résiste pas à l'examen. En effet, à périmètre comparable la gestion publique semble moins onéreuse comme tend à le montrer l'exemple du centre pénitentiaire de Châteauroux.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. Tirer les leçons de 25 ans d'expérience ;

→ En organisant une mission d'évaluation pilotée par l'agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ) afin de tirer tous les enseignements de deux décennies de constructions nouvelles ;

→ En étudiant plus précisément les risques encourus par l'Etat lors de la construction d'un établissement nouveau, afin de limiter le coût de leur prise en charge par le secteur privé dans le cadre d'un PPP.

2. Comparer la performance

→ En achevant la mise en place d'une véritable comptabilité analytique ;

→ *En offrant à la gestion publique les mêmes outils de pilotage et de performance que le parc en gestion privée ;*

→ *En veillant à l'existence de référentiels de comparaison : établissements témoins qui serviraient de repère pour de futures évaluations comparées.*

3. Améliorer le pilotage des contrats de partenariat

→ *En améliorant encore la gouvernance locale des contrats de partenariats, afin d'en garantir le respect et d'éviter des compromis locaux défavorables à l'administration ;*

→ *En encadrant le système de remise de pénalités, de façon à prévenir toute dérive ;*

→ *En adaptant la durée contractuelle aux types de fonction (plus longue pour la maintenance, plus courte pour les services à la personne) ;*

4. Maîtriser les coûts

→ *En vérifiant préalablement que l'administration que l'administration n'est pas en mesure de fournir par elle-même la prestation ou le service en cause à moindre coût.*

→ *En justifiant que la progression significative des coûts de construction en PPP ne résulte que de la sophistication croissante des cahiers des charges.*

Chapitre III

La soutenabilité budgétaire des partenariats public-privé

I - La progression rapide des crédits consacrés à la gestion déléguée

A - Une logique progressive d'externalisation

Le recours à la procédure du contrat de partenariat public-privé (PPP) s'inscrit dans une logique d'externalisation des travaux et des services, qui remonte aux années 1980, et qui a connu diverses formes juridiques (contrats de gestion déléguée, contrats de bail pour les opérations réalisées selon la procédure AOT-LOA, contrats de partenariat pour les PPP). S'agissant des crédits du titre 3, la part des crédits externalisés (en gestion déléguée et en PPP) est passée de 40 % en 2009 à près de 50 % selon les prévisions pour 2011. Pour les crédits du titre 5, la part des crédits externalisés a progressé de 4,6 % en 2009 à 8,7 % selon les mêmes prévisions²⁹.

²⁹ Annexe n°8

A la différence du dispositif d'AOT-LOA, qui ne prévoit de confier au bailleur que les seuls services « bâtimentaires » (entretien et maintenance), le contrat de partenariat (ordonnance de 2004) est susceptible d'intégrer la totalité des services à la personne couverts de façon traditionnelle par la gestion déléguée au sens de la loi du 22 juin 1987, tels que la restauration, l'hôtellerie, la cantine, le transport, le travail et la formation professionnelle des détenus. Si la durée de toutes les prestations n'est pas alignée sur celle du contrat de partenariat (30 ans au total ou 27 ans après la construction de l'ouvrage), la durée de 6 ans lie néanmoins durablement l'administration.

B - La part croissante des crédits de paiement alloués à la gestion déléguée

La consommation des crédits de paiement de l'ensemble du ministère de la justice a progressé de 47 % entre 2002 et 2010. Dans ce total, la part des crédits du titre 2 « Dépenses de personnel » a augmenté plus vite (+ 52 %) que celle des crédits hors titre 2 (+ 40 %). Ainsi, la part des crédits de paiement hors titre 2³⁰ (HT2), après avoir fortement augmenté jusqu'à près de 60 % (en 2005) de l'ensemble des crédits du ministère, a été ramenée à environ 38 % en 2010³¹.

Toutefois il apparaît que le montant des crédits ouverts et consommés au titre de la gestion déléguée a fortement augmenté entre 2002 et 2010. Les crédits consommés ont progressé de 118 %, alors que les crédits consommés du ministère de la justice (HT2) n'ont augmenté que de 40 %. Entre 2006 et 2010, la part des crédits consommés de gestion déléguée dans le total des crédits consommés HT2 du programme 107 a augmenté de 2 points, passant de 18,7 % à 20,7 %. Au cours de cette période 2006 à 2010, le montant des crédits consommés HT2 a progressé de 27,6 %.

³⁰ Titre 3 Dépenses de fonctionnement,
Titre 5 Dépenses d'investissement
Titre 6 Dépenses d'intervention

³¹ Annexe n°9

Tableau n° 5 : Montant des crédits ouverts et consommés au titre des marchés de gestion déléguée pour la période 2002 à 2010

en M€	Crédits ouverts MGD	Crédits consommés HT2 du P107	Crédits consommés MGD	différence	Part des crédits consommés de GD dans le total des crédits HT2
2002	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	91,8		<i>Nd</i>
2003	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	103,7		<i>Nd</i>
2004	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	115,0		<i>Nd</i>
2005	<i>nd.</i>	<i>Nd</i>	128,7		<i>Nd</i>
2006	141	757,2	141,4	615,8	18,7 %
2007	144,6	790,7	143,8	646,9	18,2 %
2008	180	861,9	167,7	694,2	19,5 %
2009	198,97	896,3	186,06	710,2	20,8 %
2010	240,24	966,4	200,5	765,9	20,7 %
2010/2006		+ 27,6 %	+ 41,8 %	24,3 %	
2010/2002			+ 118 %		

Source : PAP, RAP et questions parlementaires

Si l'on compare l'évolution des crédits relatifs aux marchés de gestion déléguée et celle des crédits relatifs aux autres crédits du titre 2, l'écart est encore plus significatif.

En effet la consommation de crédits HT2, hors marchés de gestion déléguée, est passée de 615,8 M€ à 765,9 M€, soit une augmentation de 24,3 %, alors même que la consommation de crédits relatifs aux marchés de gestion déléguée augmentait de 41,8 %. Il n'a pas été possible d'identifier, pour les exercices antérieurs à 2006, le montant des crédits ouverts au titre de la gestion déléguée, ceux-ci ne constituant pas, antérieurement à la mise en œuvre de la LOLF, un poste de dépenses faisant l'objet d'un suivi en tant que tel. Sur la période 2002 à 2010, le montant des crédits consommés au titre des marchés de gestion déléguée a plus que doublé, passant de 91,8 M€ en 2002 à 200,5 M€ en 2010.

Tableau n° 6 : Evolution des CP de gestion déléguée de 2008 à 2012

	2008	2009	2010	2011	2012
marchés	163,72	198,99	240,24	267,97	277,93
COA	16,23	21,79	25,05	20,27	12,16
Sous-total GD	179,95	220,77	265,30	288,23	290,09
PAP	nd	222,27	269,35	291,03	
		-1,50	-4,05	-2,80	290,09

COA = crédits d'ouverture et d'accompagnement

Au cours des années récentes, la croissance de la part des crédits de gestion déléguée s'est encore accélérée. En tenant compte des crédits d'ouverture et d'accompagnement (COA), qui sont nécessairement inhérents à l'exécution des marchés de gestion déléguée, les crédits de gestion déléguée ont augmenté de 180 M€ en 2008 à 290 M€ pour 2012, soit une progression de 61,2 % au cours des 4 années considérées.

C - Des charges de personnel qui continuent de progresser

L'effectif des personnels pénitentiaires a augmenté de 39 % en 11 ans, passant de 25.256 au 1^{er} janvier 2000 à 35.121 au 1^{er} janvier 2011. Les crédits de titre 2 ont même été multipliés par trois de 1997 à 2011, passant de 615 à 1810 millions d'euros.

Cette progression importante s'est toutefois avérée inégale selon les filières : alors que l'effectif des personnels techniques est en légère décroissance, celui des personnels d'insertion et de probation a augmenté de plus de 60 % et celui des personnels de surveillance de près de 30 %.

La progression sensible des effectifs de l'administration pénitentiaire a été « absorbée » pour l'essentiel par l'ouverture de nouveaux établissements. Dans le même temps, la population carcérale a, elle aussi fortement augmenté. Or, la gestion déléguée et le recours aux nouvelles technologies (vidéosurveillance, détecteurs de présence) aurait dû permettre de redéployer de nombreux postes de fonctionnaires, dans un contexte de tension budgétaire et de sous-effectif régulièrement dénoncé par les partenaires sociaux.

Or, si l'externalisation des services assurés en gestion publique conduit l'établissement à transférer les dépenses de fonctionnement sur les marchés en gestion déléguée, elle ne lui permet pas d'économiser immédiatement les charges de personnel correspondant au personnel administratif affecté aux tâches désormais déléguées.

II - Un coût d'investissement différé

A - Les modalités de comptabilisation des différentes formules de partenariat

Le principe des loyers financiers, au cœur de la logique des partenariats public-privé, constitue une forme d'exception au principe de spécialité, l'un des piliers du droit financier, même sous le régime de la LOLF.

En effet, si la LOLF a encouragé la globalisation des budgets et la fongibilité des dépenses par programmes et actions, elle a n'a pas pour autant supprimé l'affectation des crédits par nature, essentielle à la transparence de l'action gouvernementale vis-à-vis du Parlement.

Il convient de distinguer ce qui relève de l'investissement initial et de l'exploitation de l'établissement. Pour ce qui relève de l'investissement, les autorisations d'engagement correspondant à l'investissement sont engagées en début d'opération sur le titre 5, couverts ensuite par les crédits de paiement correspondants. La particularité – et l'intérêt pour l'administration – est l'étalement sur 30 ans de la couverture par les CP des AE ouvertes.

Pour ce qui est des loyers correspondant à l'exploitation, la maintenance et les services, la budgétisation s'effectue sur une base annuelle, en AE=CP, sur le titre 3. En réalité, ces crédits de titre 3 servent également à financer via un partenaire privé des dépenses auparavant considérées comme relevant du titre 2 (personnel, par exemple chauffeurs ou surveillant-cantinier) et du titre 5 (comme le gros entretien).

Cette situation est d'autant plus gênante que l'administration ou le Parlement n'ont pas accès à toutes les données comptables des entreprises concernées, par exemple en matière de politique d'endettement et d'amortissement des différents investissements réalisés dans le cadre des PPP.

Les modalités juridiques propres aux partenariats publics-privés (AOT-LOA ou PPP) s'appuient sur des règles spécifiques de budgétisation ou de comptabilisation, qui ne sont certainement pas étrangères à la faveur actuelle dont elles bénéficient.

Tableau n° 7 : Les contrats de partenariat conclus dans le cadre du programme de 13 200 places

Lot	Site	Date de signature du contrat (S) ou d'affermissement (A)	Date de livraison du bâtiment	Année de paiement de la dernière annuité du loyer
Lot 1	Roanne	S : février 2006	septembre 2008	2036
	Lyon	A : novembre 2006	décembre 2008	2036
	Corbas	A : mars 2007	février 2009	2037
	Nancy	A : août 2007	juillet 2009	2037
Lot 2	Poitiers	S : octobre 2006	juin 2009	2036
	Le Mans	A : août 2007	septembre 2009	2037
	Le Havre	A : novembre 2007	décembre 2009	2037
Lot 3	Réau	A : avril 2009	février 2011	2038
	Lille-Annœullin	A : décembre 2008	juin 2011	2038
	Nantes	S : février 2008	Janvier 2012 (prévisionnel)	2038

Source : DAP- APIJ

B - Une interprétation comptable malaisée

L'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat) avait recommandé, en février 2004, de classer les actifs liés à un partenariat public-privé comme actifs non publics et de ne pas les comptabiliser dans le bilan des administrations publiques lorsque les deux conditions suivantes sont réunies :

- 1) le partenaire privé supporte le risque de construction ;
- 2) le partenaire privé supporte au moins l'un des deux risques suivants : celui de disponibilité ou celui lié à la demande. Si le risque de construction est supporté par l'Etat, ou si le partenaire privé supporte seulement le risque de construction et aucun autre risque, les actifs sont classés comme actifs publics. Dans cette hypothèse, les dépenses initiales en capital, relatives aux actifs, sont enregistrées comme formation de capital fixe des administrations publiques, avec pour conséquence d'être intégrées dans le déficit et la dette publique. En contrepartie de cette

dépense de l'Etat, la dette publique augmente sous la forme d'un « prêt imputé » du partenaire, qui fait partie du concept de la « dette de Maastricht ». Les paiements réguliers de l'Etat au partenaire ont un impact sur le déficit (ou l'excédent) public uniquement pour ce qui est de la partie relative aux achats de services et à l' « intérêt imputé ».

L'INSEE a procédé à l'occasion de la notification des comptes nationaux 2009 à la consolidation au sein du déficit public des investissements liés à ces projets (lots 1 et 2). A l'instar d'Eurostat, l'INSEE a opéré un durcissement de la jurisprudence mise en place en 2004, en affinant l'analyse de transfert des risques au prestataire privé. Celle-ci était initialement basée sur une approche en fonction du risque ; désormais c'est une approche analogue à celle de la comptabilité générale, reposant sur le contrôle de l'actif, qui est retenue. En comptabilité nationale, ce changement d'approche devrait conduire à rendre consolidant la plupart des PPP dès lors que les financements publics prédominent dans le montage. Cette part de financement public s'apprécie en cumulant les financements directs de l'ensemble des administrations publiques et indirects, notamment les garanties apportées à des financements privés (tout particulièrement les mécanismes du type cession Dailly).

La Cour note l'importance du tournant pris dans les modalités de comptabilisation des PPP au regard du déficit et de la dette, sous l'impulsion d'Eurostat et de l'INSEE. Elle considère néanmoins qu'il conviendrait en outre de mieux préciser dans les documents budgétaires la nature exacte des loyers financiers et les différentes opérations qu'ils permettent de financer, notamment pour la bonne information du Parlement.

III - La soutenabilité à moyen et long termes des contrats de partenariat

A - L'absence de projection de l'impact budgétaire à moyen terme

Dans le cadre de la procédure de sélection des prestataires des contrats de partenariat et de détermination des échéanciers de financement, le critère de la soutenabilité budgétaire des opérations engagées n'est pas examiné, et cela conformément au texte de l'ordonnance de 2004. Selon cette ordonnance, le recours au contrat de partenariat peut être motivé, dans le cadre de l'évaluation préalable, par

l'urgence, par la complexité du projet à conduire, sur le fondement d'un bilan avantages/inconvénients au regard d'autres montages, mais non sur la base de l'examen de la soutenabilité budgétaire du projet.

Or les contrats de partenariat public-privé entraînent pour l'Etat une obligation juridique de paiement de loyers au cours de très longues périodes, et pour des montants croissants qui pèseront lourdement sur les capacités budgétaires dans ces années à venir. En quelque sorte, on préempte par avance les capacités budgétaires futures alors que celles-ci seront fortement réduites dans un contexte de contrainte budgétaire croissante.

La Cour recommande donc fortement de compléter les évaluations préalables par une étude de la soutenabilité budgétaire de chaque programme.

B - La rigidification du budget de l'administration pénitentiaire

Le développement des opérations partenariales (AOT-LOA et PPP) ne manque pas de rendre plus rigide le budget du ministère de la justice dans un contexte budgétaire de plus en plus resserré.

1 - Un budget pénitentiaire structurellement rigide

La Cour avait déjà noté dans son RPT de 2010 la forte rigidité du budget de la direction de l'administration pénitentiaire, conduisant à fléchir certaines dotations votées en loi de finances sans réelle possibilité d'ajustement en cours de gestion (gestion déléguée ; santé des détenus ; placement sous surveillance électronique ; loyers budgétaires ; contrats de partenariat ; subvention versée à l'ENAP).

La part des dépenses incompressibles n'a cessé de croître ces dernières années : elle représente désormais 50 % du budget (soit 511 M€), contre à peine 34 % il y a trois ans (290 M€). Cette augmentation est due à l'importance prise par les crédits destinés à la gestion déléguée ainsi que pour les loyers versés pour les PPP. L'application de la mise en réserve vient aggraver les tensions.

En 2011, sur un budget de 1011,8 M€ en CP, le taux de mise en réserve conduit à geler 50,6 M€ (soit un taux de 5 %). En réalité, le gel s'impute intégralement sur le reste des crédits³², ce qui conduit à un taux effectif de mise en réserve de 10,1 %. Cette part « souple » du budget est

³² Soit 500,9 M€ et 50 % du budget de la DAP.

constituée, d'une part, des dépenses immobilières (251,2 M€ en 2011) et, d'autre part, par les dépenses de fonctionnement des services et des établissements en gestion publique (238,2 M€). La DAP procède à des redéploiements en gestion afin de tenir compte des contraintes de l'exercice budgétaire.

Cet exercice atteint toutefois des limites compte tenu du fait que les enveloppes dédiées aux dépenses de fonctionnement des établissements en gestion publique ont atteint un seuil critique. S'agissant des dépenses immobilières, la DAP est engagée dans un important programme de construction qui ne peut pas être retardé en raison notamment de la mise en œuvre de l'encellulement individuel.

Les dépenses de gros entretien sont par ailleurs indispensables afin d'assurer le maintien en condition opérationnelle des établissements. S'agissant des dépenses de fonctionnement, il s'agit essentiellement de dépenses de fluides, d'alimentation, etc. qui sont corrélées au nombre de détenus hébergés. Les analyses présentées ci-après pèchent donc plutôt par optimisme quant à la rigidité croissante du budget de la direction de l'administration pénitentiaire. Il convient de noter avec la direction du budget que cette rigidification de la dépense est partiellement compensée par la prévisibilité des loyers dont le montant n'évolue ensuite qu'au rythme de leur indexation.

Tableau n° 8 : Part des dépenses externalisées par rapport à l'ensemble des dépenses HT2

	Exécution 2009		Exécution 2010		PLF 2011	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
GD	207,84	23 %	220,91	23 %	291,00	29 %
Santé (ACOSS et déconcentrées)	110,69	12 %	123,04	13 %	90,60	9 %
PSE	10,00	1 %	10,10	1 %	19,50	2 %
Loyers budgétaires	1,12	0 %	1,52	0 %	1,60	0 %
PPP	31,30	3 %	62,04	6 %	80,00	8 %
ENAP	25,67	3 %	25,90	3 %	28,20	3 %
<i>Sous-total</i>	<i>386,62</i>	<i>43 %</i>	<i>443,51</i>	<i>45 %</i>	<i>510,9</i>	<i>50 %</i>
Ensemble des dépenses HT2	896,25	100 %	976,34	100 %	1011,78	100 %

Source : SDI, 26 janvier 2011

2 - Des dépenses de personnel en croissance forte

Dans un budget qui a progressé de 273 % entre 1997 et 2011, les crédits du titre 2 inscrits en LFI ont été multipliés par 2,9 entre 1997 et 2011, alors que les crédits du titre 3 n'ont été multipliés que par 1,8.³³

3 - Une forte progression des dépenses de fonctionnement

Au cours des années récentes, la montée en charge des dépenses relatives à la gestion déléguée et aux PPP, désormais supérieures aux dépenses de gestion publique, a entraîné une vive progression des dépenses de fonctionnement :

- ainsi les crédits alloués aux DISP relèvent quasi-intégralement du titre 3. Le budget total des DISP comprend les crédits destinés à la gestion déléguée et aux PPP ainsi que les crédits alloués à la gestion publique (moyens de fonctionnement des établissements en gestion publique, SPIP et siège des DISP), à la santé et au PSE. La part des dépenses externalisées (gestion déléguée et PPP) par rapport au montant total des crédits alloués aux DISP est passée de 34,9 % en 2007 à 52,3 % en 2011. Inversement la part des crédits destinés à la gestion publique a diminué de 65,1 % du montant total des crédits alloués aux DISP à 47,7 %. Depuis 2010, une part majoritaire des crédits déconcentrés est destinée à couvrir les dépenses externalisées (gestion privée et PPP) ;
- entre 2007 et 2011³⁴, les crédits alloués aux DISP ont progressé de 40,5 %. Les crédits destinés à la gestion publique ont progressé de 2,8 %, tandis que les crédits destinés aux dépenses externalisées ont augmenté de plus de 110 %. Sur la période 2007 à 2011 (prévisions), les crédits alloués à la gestion externalisée ont progressé de 158 %.

4 - Une montée en puissance des loyers qui s'accélère

L'augmentation des loyers effectivement payés entre 2009 et 2010 illustre les risques de très forte progression des dépenses de PPP.

³³ Annexe n°10

³⁴ Annexe n°11

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des dépenses de loyers effectivement payées entre 2009 et 2010, pour les opérations réalisées en AOT-LOA, c'est-à-dire indépendamment même des opérations qui seront réalisées dans le cadre de contrats de partenariat (PPP). Les dépenses de loyers augmentent en 2010, par rapport à 2009, de 27,7 M€, soit un taux d'augmentation des dépenses de près de 90 %.

Tableau n° 9 : Loyers effectivement payés (en CP uniquement)

	2009	2010
Roanne	10 470 977	9 333 477
Lyon Corbas	7 498 811	8 375 090
Nancy	5 896 431	8 226 741
Béziers	2 796 869	8 938 602
Poitiers	4 339 428	9 446 926
Le Mans	0	6 194 117
Le Havre	0	8 231 268
Nantes	0	0
Lille	0	0
Réau	0	0
	31 002 516	58 746 221

NB : La répartition entre T3 et T5 appliquée par les directions interrégionales (DISP) n'est pas significative pour les exercices 2009 et 2010. Ceci s'explique, en 2010 notamment, parce que le compte PCE pointant sur le T5 n'était pas accessible dans Chorus

5 - La progression des dépenses prévues pour les PPP

Le contrat de PPP du lot 3 va peser de plus en plus sur les capacités budgétaires du ministère.

Ce contrat de PPP représente un coût, intérêts compris, de près de 2 Mds€ sur la période 2011 à 2038. Le montant total des intérêts au cours de la période s'élèvera à plus de 266 M€. Le montant total des loyers versés au titre de ce seul contrat passera de 19 M€ en 2011 à 53,6 M€ en 2012, et poursuivra une croissance annuelle pour atteindre 92,4 M€ en 2037³⁵.

Plus globalement, les loyers payés au titre des lots réalisés dans le cadre de partenariats publics-privés, soit en AOT-LOA, soit en PPP selon l'ordonnance de 2004, enregistreront une vive croissance au cours des

³⁵ Annexe n°12

années 2011 à 2035, conformément aux échéanciers prévus contractuellement. Le montant payé en 2010 s'est élevé à 63 M€. Le total des loyers doublera d'ici 2014, où il atteindra 122 M€. Puis les loyers annuels continueront à progresser chaque année pour s'élever à plus de 178 M€ en 2035³⁶.

Cette croissance rapide au cours des premières années se poursuivra ainsi au cours des 28 prochaines années, ce qui constitue une contrainte significative de soutenabilité budgétaire insuffisamment mise en évidence dans les dossiers de préparation des PPP.

IV - Le risque d'effet d'éviction sur les autres dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire

A - La régulation budgétaire³⁷

La présentation synthétique, dans un tableau, des mouvements en plus et en moins ayant touché les crédits hors titre 2 du programme 107 depuis 2006 confirme le fait que les annulations de crédits hors titre 2, suite à des mesures de régulation, n'a pas diminué au cours de la période 2006 à 2010.

Mais il importe bien évidemment d'observer que, s'agissant des PPP et de la gestion directe, ces mouvements n'ont pas eu d'impact sur les dotations octroyées chaque année en loi de finances. En effet, l'administration pénitentiaire et la direction du Budget se sont entendues sur les dotations annuelles à partir d'hypothèses techniques partagées (taux d'occupation, indices de révision, etc.).

Les dotations se sont donc toujours révélées suffisantes jusqu'à aujourd'hui : aucune mesure de régulation n'a été imputée sur ces dotations, qui, en contrepartie, n'ont pas eu besoin de faire l'objet d'abondement en cours de gestion.

En revanche, les mouvements en gestion sur le budget du programme 107 ont concerné les autres postes de dépenses.

³⁶ Annexe n°13

³⁷ Annexe n°14

Les mesures de régulation ont conduit l'administration à effectuer des prélèvements sur les montants financiers normalement destinés à couvrir des dépenses immobilières, notamment d'entretien immobilier et de maintenance, afin d'abonder le fonctionnement des établissements en gestion publique, la santé des détenus et même en 2010, le titre 2.

La direction du budget note que cet argument relatif aux conséquences de la régulation n'est pas spécifique au programme 107 et que la mise en réserve peut être partiellement ou intégralement levée en cas de tension budgétaire en cours de gestion.

B - Le risque d'effet d'éviction lié à la croissance des loyers financiers

La croissance rapide des loyers financiers versés au titre des AOT-LOA et des contrats de PPP au cours des années à venir et notamment au cours de la période 2012 à 2014 risque de peser sur les budgets de fonctionnement du ministère et d'entraîner un effet d'éviction qui s'exercera au détriment des autres programmes et des autres dépenses imputées sur le programme 107. L'administration pénitentiaire envisage de lancer un audit permettant d'évaluer les travaux nécessaires de gros entretien-renouvellement (GER) ainsi que de remise aux normes des bâtiments.

Cet audit établirait des préconisations, une programmation des travaux et un échéancier des coûts associés. Ainsi devrait être réalisée une mise en perspective parallèle des échéanciers de paiement des loyers relatifs aux contrats de partenariat et des opérations d'entretien et de réhabilitation des établissements.

La réalisation d'un audit des besoins de gros entretien – réparation (GER) apparaît nécessaire à la Cour, pour mesurer l'effort de mise aux normes nécessaire, et anticiper les effets d'éviction liés à la montée en charge des loyers PPP sur les autres dépenses du ministère.

C - Le tarissement progressif des crédits de maintenance

Le ministère de la justice s'appuie, pour conduire sa politique immobilière sur le bureau des affaires immobilières (SD 3) de la direction de l'administration pénitentiaire et ses services déconcentrés et l'Agence Publique pour l'Immobilier de la Justice (APIJ) qui a en charge les grands programmes de construction visant à réduire le taux de sur-occupation des établissements actuels et à fermer les plus vétustes.

1 - Des besoins importants

Les services déconcentrés de la DAP ont en charge la conduite des actions dédiées au maintien en conditions opérationnelles des établissements pénitentiaires et leur sécurisation. Le programme inclut tout d'abord la maintenance et le gros entretien, les réhabilitations menées par les services déconcentrés ainsi que les mises aux normes règlementaires : sécurité incendie (mise en œuvre de l'arrêté du 18 juillet 2006 portant approbation des règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements pénitentiaires et fixant les modalités de leur contrôle), le désamiantage, l'hygiène et la mise en conformité des cuisines.

En terme de gros entretien-renouvellement (non-compris les mises en conformité), le besoin théorique est de 93 M€/an sur ce seul poste de dépenses ce qui représente environ 45 € HT /m² de surface hors œuvre nette (Shon) soit 1,5 % du coût de construction à neuf. Le rapport de l'expert Périgée commandé par la DAP indique que « le seul gros entretien » nécessite environ 1,4 % du prix de revient actualisé pour un patrimoine de plus de 20 ans ». Un autre expert (Coteba) évalue ce ratio à 1,8 %.

Au vu des contraintes budgétaires du triennal, la programmation est bien inférieure aux besoins. Ainsi, en 2011, le budget de gros entretien et de mise en conformité s'élève à 42,8 M€, les opérations de mises en conformité (incendie, électricité, cuisine, hygiène, salubrité) ont été priorisées et les autres opérations (dont le gros entretien) ont été lissées voire reportées de un à deux ans.

La nécessité de maintenir la spécificité pénitentiaire des établissements conduit la DAP à investir également dans le maintien en conditions opérationnelles afin de préserver la société des évasions, de maintenir détenues les personnes condamnées et de lutter contre les violences.

L'effort majeur à produire à ce titre réside dans la lutte contre les projections et dans l'amélioration de la sûreté « périmétrique » des établissements. Il s'agit notamment de procéder à l'installation de filets anti-projection, à la mise en place ou la réfection et la hausse des clôtures du glacis et la mise en œuvre de dispositifs de sûreté passive (câbles à chocs et vidéosurveillance dans les cours de promenade notamment).

Il est également indispensable de faire évoluer les établissements existants dans leurs modes de fonctionnement et, ainsi, de mettre en œuvre les améliorations prévues par les règles pénitentiaires européennes

et désormais la loi pénitentiaire. S'agissant des règles pénitentiaires européennes, 57 établissements sont d'ores et déjà labellisés, et 130 d'ici fin 2011. Des efforts sont également faits pour le développement du travail et des surfaces d'activités.

De plus, l'amélioration de la prise en charge sanitaire et de la prévention du risque suicidaire, nécessite un effort particulier. De nouveaux référentiels relatifs aux unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) et aux services médico-psychologiques régionaux (SMPR) induisent également une augmentation des locaux affectés à ces unités. L'objectif est que chaque UCSA dispose de locaux adaptés et fonctionnels et des équipements répondant aux technologies en place dans les établissements de santé.

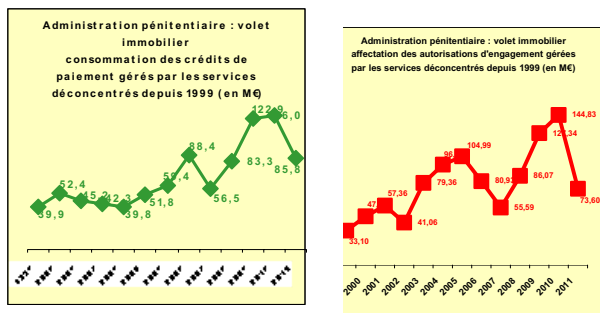
Des crédits sont également prévus pour la réalisation de quartiers spécifiques – semi-liberté, peines aménagées – (Bourg en Bresse, Chambéry, Poitiers, Bois-d'Arcy, Nanterre). La DAP rembourse aux centres hospitaliers les frais de sécurisation des unités hospitalières de soins ambulatoires (UHSA) chargées de l'hospitalisation psychiatrique des patients détenus, en vue de l'application des dispositions de l'article 48 de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002.

Enfin, la part du budget dévolue aux services déconcentrés sert également de support de financement à la construction de la maison d'arrêt de Rodez (montage LOPSI) et à la rénovation du centre de détention de Nantes (mandat ICADE).

2 - Une programmation erratique

Le budget alloué à la Direction de l'administration pénitentiaire pour mener ses actions immobilières connaît une courbe très fluctuante depuis ces 10 dernières années à la fois en termes d'autorisations d'engagement que de crédits de paiement. Malgré ces fluctuations, les dotations sont chaque année consommées en quasi-totalité.

Tableau n° 10 : Evolution des AE et des CP immobilier gérés par les services déconcentrés de 1999 à 2011



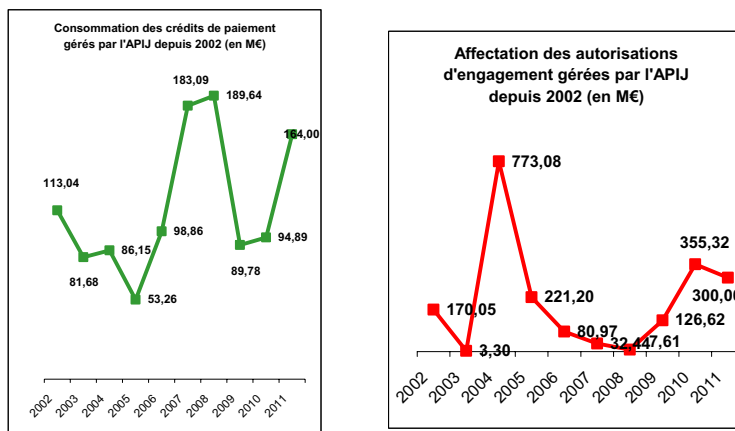
Nota : pour 2011, il s'agit de prévisions

3 - Les opérations menées par l'APIJ

(Pour 2011, il s'agit de prévisions)

L'APIJ a en charge la réalisation des nouveaux établissements pénitentiaires dans le cadre du programme 13.200 et du programme des grandes rénovations. Les crédits consommés par l'APIJ ont également connu de fortes fluctuations depuis 2002.

Tableau n° 11 : Evolution des AE et des CP immobilier gérés par l'APIJ depuis 2002



(Pour 2011, il s'agit de prévisions)

4 - Des dotations d'investissement hors PPP appelées à diminuer

La conclusion de contrats de bail ou de contrats de partenariat lie contractuellement l'Etat, pour des montants croissants, sur des périodes longues comme indiqué (28 ans pour le lot 3 en PPP). Le budget de l'Administration pénitentiaire ne cesse ainsi de se rigidifier, et ses marges de manœuvre budgétaire de se réduire. Dans le PAP 2011, les dotations d'investissement sont distinguées, dans le cadre du budget triennal, entre dotations d'investissement hors PPP et dotation d'investissement PPP.

Au total, alors même que les loyers relatifs aux contrats de partenariat en PPP pèseront encore peu sur les moyens budgétaires de l'administration pénitentiaire, la croissance des dotations d'investissement PPP devrait s'élever à 46,5 % entre 2011 et 2013, tandis que l'augmentation des dotations d'investissement hors PPP ne serait que de 36 %. Au total, la part de la dotation PPP dans le total des dotations d'investissement progressera de 24,2 % à 25,5 % au cours des trois prochaines années.

Une discipline accrue serait également souhaitable en ce qui concerne la maintenance des établissements, dont la programmation des moyens apparaît particulièrement erratique dans la période récente.

D - Le manque d'implication de l'Etat en ce qui concerne les établissements anciens

1 - Des établissements démunis face à la pénurie

Ainsi, d'après la direction interrégionale des services pénitentiaires (DISP) de Dijon, l'établissement de Châteauroux, composé d'une maison d'arrêt et d'un centre de détention, n'a pas obtenu, dans le budget 2011, les moyens nécessaires aux programmes de gros entretien-renouvellement (GER). Les besoins de financement de l'entretien immobilier étaient estimés à 14 M€ pour 2011. Les crédits alloués se sont élevés à 6 M€ et ne permettant pas à cet établissement en gestion publique de poursuivre un programme d'entretien cohérent. Par ailleurs, s'agissant de la mise à niveau des équipements, les besoins étaient estimés à 3 M€ pour la période 2008-2011 mais les crédits alloués n'ont représenté que 0,9 M€ de plus affectés en totalité à la vidéo-protection.

La prison de Loos-les-Lille, installée dans une ancienne abbaye cistercienne et dans un bâtiment de type « cathédrale » construit en 1905, était avant sa fermeture progressive entre juin et octobre 2011 dans un état de délabrement avancé, présentant des risques pour la sécurité et la santé du personnel, comme des détenus. Pourtant, des travaux de mise en sécurité incendie et de réfection d'un ancien bâtiment pour femmes, transformé en centre pour les aménagements de peine, ont été engagés en 2009 et 2010, juste avant la décision de fermeture. Cette programmation à contretemps a coûté 1 million d'euros, alors que les bâtiments concernés sont destinés à être rasés.

De nombreux autres établissements nécessitent des travaux de rénovation et de réhabilitation. C'est le cas de la maison d'arrêt de Bois d'Arcy, dont la capacité théorique est de 450 détenus mais qui en héberge jusqu'à 1500. L'établissement, construit dans les années 70, a mal vieilli. L'administration pénitentiaire étudie actuellement les moyens de financer des travaux de rénovation. C'est également le cas du centre de détention de Châteauroux pour lequel un audit du bureau d'études SIOCOTEC a montré que d'importants investissements restaient à effectuer. Pour cet établissement en gestion publique, les efforts de rénovation et de maintenance, réalisés depuis sa construction, ont été insuffisants.

2 - La situation des maisons d'arrêt : les exemples de Fleury-Mérogis et de la Santé

Pour des établissements insuffisamment entretenus, les coûts de rénovation ne sont pas très inférieurs aux coûts de reconstruction à neuf. S'agissant de l'établissement de Paris-la Santé, dont l'effectif a été ramené de 1300 places à 500 places, correspondant à un nombre de 650 détenus, il a été décidé de rénover le site existant afin de conserver dans Paris une capacité suffisante de détention et éviter d'inutiles frais de transferts. En souhaitant développer les activités d'insertion, les concepteurs sont en effet tenus de contracter les espaces destinés à la détention. Par ailleurs, la nécessité de favoriser la réinsertion ainsi que le maintien du tissu familial exige de conserver le site en centre urbain.

Enfin, le choix de maintenir le site de Paris-La Santé répond au souci d'éviter une trop forte concentration des établissements dans un département, la Seine-et-Marne, qui en est déjà largement doté (avec Réau, Meaux et Melun qui dispose d'un centre de détention et d'un centre de semi-liberté). Il est envisagé de porter la capacité de Paris-La Santé à 905 places. L'enveloppe initiale actualisée s'élevait à 476 M€. A ce jour, l'enveloppe retenue dans le cadre du nouveau programme immobilier, devant faire l'objet d'un partenariat public-privé (PPP), a été fixée à 521 M€.

L'externalisation des opérations de rénovations, dans le cas de la rénovation d'établissements existants comme Paris-La Santé, reflète la difficulté pour l'Etat de poursuivre, dans la durée, des politiques de maintenance et de réhabilitation courante des établissements. La détermination du montant des crédits d'investissements ou de maintenance immobilière est soumise à de forts aléas.

Selon les estimations effectuées par un bureau d'études spécialisées (cabinet Périgée), il conviendrait de consacrer chaque année à la maintenance des sommes correspondant à environ 1,5 % de la valeur neuve des établissements, soit un montant annuel de 80 à 90 M€ afin d'assurer le maintien en l'état des moyens bâtimentaires.

Or en période de contraintes budgétaires, les crédits d'infrastructure et d'entretien immobilier constituent d'inévitables variables d'ajustement. Il apparaît clairement que les contrats de partenariat présentent l'avantage de sécuriser l'effort d'entretien et de renouvellement pendant la durée de vie de l'équipement.

D'autres motifs peuvent toutefois être également évoqués : l'insuffisance en nombre des personnels techniques, l'inadéquation entre les métiers techniques exigés et les métiers de l'administration

pénitentiaire (la surveillance des détenus), la complexité du fonctionnement technique des établissements (manque de qualification des personnels issus de l'administration), le degré et la rapidité d'obsolescence des équipements eux-mêmes soumis à de fortes exigences, la vétusté du parc des prisons dont un nombre important est constitué de bâtiments construits au 19^{ème} siècle pour de tout autres usages (casernes, hôpitaux, etc.).

L'exemple de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis illustre également la difficulté de financer les coûts de rénovation des établissements les plus vétustes. Créée il y a une quarantaine d'années, Fleury-Mérogis héberge environ 4000 détenus. Sa reconstruction impliquant de créer de nouvelles prisons (4 ou 5 établissements selon les normes actuelles de capacité), il a été décidé de réhabiliter le site en étalant cette opération, menée en conception-réalisation, sur une longue durée (de 2006 à 2017). Le cas de Fleury-Mérogis rend compte de la difficulté de trouver des terrains pour construire ainsi que des obstacles ralentissant ou bloquant la réalisation des projets immobiliers.

La pertinence du choix de Fleury-Mérogis s'explique d'une part par sa date de construction (il y a 42 ans, ce qui permet d'avoir une vision sur un cycle de vie quasiment complet, sachant que les dépenses de gros entretien ne s'intensifient qu'à partir d'une durée de vie de 20/25 ans³⁸), et d'autre part son mode de gestion (gestion publique). La maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, construite à usage de prison en 1968, fait l'objet d'une rénovation pour laquelle l'Etat a dégagé une enveloppe de 470 millions d'euros dont 400 millions d'euros ont déjà été affectés. Ce programme de rénovation était justifié par l'état de vétusté très avancé des bâtiments, leur non conformité et par l'obsolescence des installations notamment techniques.

Les travaux de rénovation ont commencé en janvier 2006, pour une durée de l'ordre de 11 ans. Ils sont réalisés par tranches successives pour permettre le maintien en activité de la structure. A l'issue de la rénovation, prévue en 2017, la capacité théorique d'hébergement de Fleury-Mérogis devrait être de 3 590 places. Le coût de rénovation à la place est de 131 k€ TTC, soit un coût quasi-identique à un établissement neuf. Par ailleurs, des travaux de gros entretien ont été réalisés en plus

³⁸ A partir de 20/25 ans, s'opèrent les premières opérations de GER pour les équipements techniques et le clos et couvert,

(de l'ordre de 15 M€, ce qui paraît, selon la DAP, très inférieur au besoin³⁹).

Sur un plan macroéconomique, on peut donc estimer le ratio de GER (gros entretien-renouvellement) à 2,5 % (renouvellement complet sur une période de 40 ans).

Il est à noter, que dans le cas des contrats de PPP, le ratio de GER pris en compte est de l'ordre de 1,3 % du montant des travaux (soit un renouvellement complet sur une période de 77 ans). Ce résultat est issu de l'analyse des offres techniques et financières du lot 3. A noter que les provisions mises en place pour le GER dans les 3 offres du lot 3 étaient cohérentes entre elles. Les surinvestissements initiaux (de l'ordre de 3 %) et les plans de pérennité mis en place par les partenaires privés et leur savoir-faire leur permettent une optimisation de ce poste. Les plans de pérennité sont contractualisés avec les bailleurs avec des exigences et des contrôles sur le maintien de la valeur.

Ces situations décrites conduisent à critiquer les à-coups budgétaires et l'insuffisance des crédits qui affecte en priorité les moyens de maintenance immobilière ne permettant pas d'assurer une politique de maintenance immobilière à long terme.

V - Le risque budgétaire

A - Un nouveau programme immobilier ambitieux

Le plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire vise à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes, et à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en novembre 2009 par le Parlement. Le plan doit permettre d'augmenter les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire dans le but d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des détenus.

Il est ainsi prévu la construction de 23 nouveaux établissements (dont deux Outre mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé (MAPLS) déjà citée, du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que

³⁹ Le rapport de l'expert Périgée commandé par la DAP indique que « le seul gros entretien » nécessite environ 1,4 % du prix de revient actualisé pour un patrimoine de plus de 20 ans »

de l'extension du centre pénitentiaire de Ducos. D'ici la fin de l'année 2017, 14 000 nouvelles places remplaceront les 9 000 places actuelles vétustes. La France sera alors dotée de plus de 68 000 places de prison, dont plus de la moitié auront été ouvertes après 1990. Le choix des établissements à fermer a été dicté par leur vétusté, leur inadaptation fonctionnelle sauf à engager d'importants travaux de restructuration et par l'impossibilité de mettre en œuvre les prescriptions de la loi pénitentiaire et des règles pénitentiaires européennes.

La fermeture des établissements concernés devrait intervenir entre 2015 et 2017 avec toutefois les désarmements anticipés des maisons d'arrêt de Cahors en 2012, de Chartres et d'Orléans en 2013 (lié à l'ouverture du futur établissement de Orléans-Saran), et de la MA et du CD de Lille-Loos mi-2011 (lié à l'ouverture du CP Annœullin).

L'APIJ est chargée, par mandat de la DAP, de rechercher des terrains en liaison avec les préfetures et de conduire la construction de la totalité des nouveaux établissements. A ce titre, les préfetures ont été saisies par le directeur de cabinet du Ministre en avril 2010 afin de recenser les sites potentiellement éligibles au cahier des charges de l'administration pénitentiaire. La priorité de l'administration pénitentiaire est de rechercher des sites très proches des grandes agglomérations afin de bénéficier d'une offre de services indispensable à ce type d'établissement (hôpitaux, police, éducation nationale, réseau associatif dense, offres de logements) et d'une desserte satisfaisante par les transports en communs.

B - Un recours massif au PPP

1 - La généralisation du montage PPP

La construction de 23 nouveaux établissements (dont 2 en outre mer), la réhabilitation de la maison d'arrêt de Paris la Santé (MAPLS), du centre pénitentiaire de Nouméa ainsi que de l'extension du centre pénitentiaire de Ducos sont ainsi prévues. Vingt établissements se feront en mode PPP (sous réserve du résultat des évaluations préalables), avec en plus l'établissement d'Aix, soit 21 établissements en PPP pour un total de 11 930 places.

2 - Un budget prévisionnel élevé

Ce budget est construit sur un coût à la place tenant compte du nouveau concept d'établissement : les établissements à réinsertion active

(ERA). Ce nouveau concept s'articule autour des points majeurs suivants :

- application des régimes différenciés consacrés par la loi (régime de détention adapté à la personnalité du détenu) avec des quartiers mode ouvert et mode fermé, reposant sur l'évaluation dès l'entrée,
- encellulement individuel : le taux d'encellulement individuel sera de 95 % et la taille des cellules sera fixée à 8,5 m²⁴⁰, ce qui rend impossible le doublement,
- développement des activités : l'objectif est de proposer 5 heures d'activité par jour à chaque détenu,
- maintien des liens familiaux : chaque établissement se verra doté d'unités de vie familiale et/ou de parloirs familiaux, ce qui permettra à chaque détenu de bénéficier d'un parloir de ce type par trimestre comme le prévoit la loi,
- développement des UCSA pour la prise en charge des détenus présentant des troubles mentaux,
- prise en compte des retours d'expérience du programme 13200 (notamment « humanisation » des prisons, lutte contre le caractère anxiogène, fiabilisation des installations de sûreté active, etc.)

Ce budget intègre en plus les surcoûts liés à 12 plateformes de transfèrement, à 7 ateliers de la régie industrielle des établissements pénitentiaires (RIEP) et à la réversibilité de certains quartiers fermés. Le besoin total en AE pour le nouveau programme immobilier (NPI) (en M€ TTC) est de : 504 M€ en 2011, 2 177 M€ en 2012, et 3 067 M€ en 2013.

C - La forte augmentation prévisionnelle de la charge des loyers

L'enveloppe globale du nouveau programme immobilier (NPI), pour l'ensemble des lots prévus (dont les lots A et B ne constituent que le commencement de mise en œuvre), a été arrêtée, dans le cadre du plan triennal 2011, à un montant global de 5 424 M€, en coût estimé (CFE) 2008, mais 5 605 M€ en coût 2010. S'il n'est pas prévu de budgéter de CP pour les années du triennal 2011-2013, car les décaissements ne

⁴⁰ Hors outre mer

commenceront qu'en 2015, les dotations d'AE ont été inscrites à raison de 504 M€ au titre de 2011, 2 045 M€ au titre de 2012 et 2 873 M€ au titre de 2013.

Conformément à l'annonce du Garde des Sceaux le 5 mai 2011, il convenait d'ajuster les AE arbitrées en 2010 en fonction du nouveau programme fonctionnel arrêté par l'Etat. L'objectif de réalisation du programme serait alors reporté en 2017, d'après les indications fournies par le ministère de la justice, avec de possibles glissements compte tenu des différents aspects opérationnels et logistiques du programme.

Ainsi en tenant compte de mesures supplémentaires prévues par la DAP (surcoûts liés à 12 plateformes de transfèrement, à sept ateliers RIEP et à la réversibilité de certains quartiers fermés) et de l'ajustement du NPI annoncé par le Garde des Sceaux le 5 mai 2011, le besoin total en AE NPI (en M€ TTC) serait, selon les hypothèses de travail de la DAP arrêtées courant juin 2011, de : 491 M€ en 2011, 1 852 M€ en 2012, 2 878 M€ en 2013, et 614 M€ en 2014, soit un total de 5 835 M€, correspondant à une augmentation des besoins d'AE par rapport au montant arbitré en 2010 de 411 M€ (7,6 % du montant total du NPI arbitré en 2010).

Ce montant de 5 835 M€ peut être comparé au montant de 550 M€ prévu pour le contrat de PPP relatif au lot 3 du programme de 13 200 places. Le programme NPI coûtera donc plus de 10 fois plus cher. C'est dire combien ce nouveau programme devrait peser, au cours des prochaines décennies, sur les finances publiques, s'il est mis en œuvre conformément aux engagements récents.

Les conséquences budgétaires du nouveau programme immobilier devraient donc s'exercer de façon de plus en plus significative au cours des 10 ou 20 prochaines années, durant une période qui devra aussi supporter la montée en charge rapide des contrats de partenariat signés entre 2009 et 2010 (lots 1, 2 et 3 du programme de 13 200 places). Certes il n'est pas envisagé d'ouvrir des CP avant l'exercice 2014, voire 2015. Au moment du contrôle de la Cour, en mai 2011, il n'avait pas encore été réalisé, compte tenu du niveau d'avancement de la procédure de PPP, de séquençage des loyers sur les années couvertes par le PPP. Or il ne fait pas de doute que les paiements de loyers correspondant au NPI (lots A et B) ne feront qu'alourdir très fortement les remboursements prévus contractuellement au titre des contrats de partenariat (AOT-LOA et PPP) du programme 13 200.

Jusqu'en 2014, l'Etat ne déboursa aucune somme au titre du nouveau programme immobilier. Mais en 2015, les sommes à verser au titre des investissements s'élèveront à 77,6 M€, puis 143,3 M€ en 2016, et 207,6 M€ chaque année de 2017 à 2041.

Au cours des 29 prochaines années, l'Etat versera donc 5,605 Md€ au titre de l'investissement, dont 2,595 Md€ correspondant à la quote-part de frais financiers, et 10,902 Md€ au titre du fonctionnement, soit un total de 16,507 Md€.⁴¹

Comme en témoignent les tableaux 12 et 13 ci-après, en raison de leur vive progression au cours des prochaines années, les loyers financiers des différents programmes (AOT/LOA ou contrat de partenariat) absorberont inévitablement une part croissante de l'ensemble des crédits de fonctionnement alloués au ministère.

⁴¹ Annexe n°15

Tableau N°12 : dépenses PPP consolidées (investissement, financement et fonctionnement) de 2009 à 2044

en K€	Dépense PPP globale		2009/2044
	lots 1,2 et 3	NPI	total
2009	28 991		28 991
2010	63 267		63 267
2011	81 670		81 670
2012	117 103		117 103
2013	120 555		120 555
2014	122 404		122 404
2015	124 312	166 171	290 483
2016	126 279	310 900	437 179
2017	128 312	449 818	578 130
2018	130 410	457 399	587 809
2019	132 575	465 226	597 801
2020	134 808	473 304	608 112
2021	137 117	481 644	618 761
2022	139 498	490 254	629 752
2023	141 957	499 143	641 100
2024	144 494	508 320	652 814
2025	147 117	517 794	664 911
2026	149 824	527 577	677 401
2027	153 618	537 677	691 295
2028	155 503	548 105	703 608
2029	158 485	558 873	717 358
2030	161 563	569 992	731 555
2031	164 742	581 473	746 215
2032	168 023	593 329	761 352
2033	171 417	605 572	776 989
2034	174 920	618 215	793 135
2035	178 539	631 271	809 810
2036	169 898	644 756	814 654
2037	128 931	658 682	787 613
2038	64 770	673 064	737 834
2039		687 919	687 919
2040		703 262	703 262
2041		719 109	719 109
2042		657 832	657 832
2043		609 018	609 018
2044		562 147	562 147
Total	4 021 102	16 507 846	20 528 948

Source : Administration pénitentiaire (détails annexes 13, 14, 15 et 16)

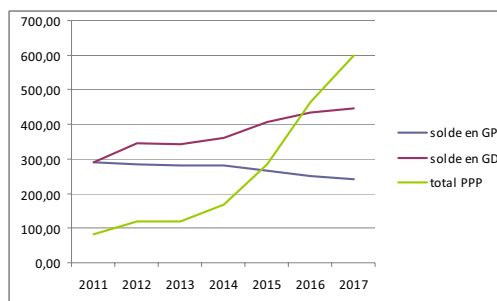
Nota : dépenses prévisionnelles de l'ensemble des opérations PPP : lot et 2 (AOT/LOA) et lot3 (contrat de partenariat CP) du programme 13 200 et NPI en CP.

En tout état de cause, la simulation ci-dessous des CP nécessaires de 2011 à 2017 au paiement des loyers de gestion déléguée et des PPP des programmes 13200 et NPI ainsi qu'au maintien du niveau actuel de charge de fonctionnement de la gestion publique et des dépenses d'investissement hors PPP montre qu'en euro valeur 2011, le budget hors titre 2 de l'administration pénitentiaire devra être multiplié par deux d'ici 6 ans.

Tableau n° 13 : Besoin de financement 2011 – 2017
Répartition des CP HT2 et T5 entre gestion publique,
déléguée et PPP

en M€	2 011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	CP	CP	CP	CP	CP	CP	CP
gestion publique	302	302	302	302	302	302	302
EP fermé en GP	-13	-18	-21	-22	-35	-52	-62
solde en GP	289	284	281	280	267	250	240
gestion déléguée	270	270	270	270	270	270	270
nouveaux EP en GD	21	74	73	91	137	163	176
solde en GD	291	345	344	361	407	433	447
Invest. T5 hors PPP	173	269	277	326	281	231	437
gestion en PPP socle	63	63	63	63	63	63	63
gestion en + (NPI)	19	56	57	105	220	402	537
total PPP	82	119	120	169	284	465	600
Total	835	1 017	1 022	1 136	1 239	1 380	1 723
ratio privé/public	81 %	84 %	83 %	88 %	126 %	187 %	155 %

Source : Administration pénitentiaire.



Source : Administration pénitentiaire (en millions d'euros)

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La logique progressive d'externalisation des fonctions pénitentiaires non régaliennes se traduit par une part croissante de crédits consacrés à la gestion déléguée. Ainsi, de 2002 à 2010 les crédits consommés de gestion délégués ont augmenté de 118 % tandis que dans le même temps les crédits consommés du ministère de la justice (hors titre 2) n'ont augmenté que de 40 %.

Mais dans le même temps, l'élargissement du périmètre d'intervention du secteur privé dans les prisons n'a pas d'impact notable sur les charges de personnels qui continuent de progresser (augmentation de 200 % des crédits de titre 2 de 1997 à 2011).

Surtout, la Cour observe que les projets PPP sont lancés en l'absence de projection à moyen et long terme des crédits de paiements. En effet, il n'est fait aucun examen de la soutenabilité budgétaire du projet dans le cadre des évaluations préalables requises par l'ordonnance de 2004.

Si chaque opération de contrat de partenariat n'est pas inévitablement porteuse de dérive budgétaire, l'addition progressive et la sédimentation de plusieurs programmes financés par appel au secteur privé ne manquera pas d'entraîner, au cours des prochaines décennies, une vive progression des dépenses de loyers budgétaires dont les effets cumulés n'ont d'ailleurs pas été explicitement appréhendés.

Si l'on consolide les échéanciers de paiement des loyers relatifs aux contrats de partenariat signés à ce jour (AOT-LOA des lots 1 et 2, PPP du lot 3), et des contrats de partenariat qui pourraient être conclus dans les prochains mois ou prochaines années conformément aux arbitrages effectués dans le cadre du budget triennal 2011-2013 relatifs au nouveau programme immobilier (NPI), force est de constater que les dépenses de loyers devraient connaître une vive augmentation au cours des années à venir.

Calculées en euros constants, les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeraient de 35 M€ en 2010 à plus de 263 M€ en 2017, soit une multiplication par 7,5 et les dépenses de loyers relatives à la part investissement et à la part fonctionnement de 95,4 M€ à 567,3 M€, soit une multiplication par près de 6.

Pour le nouveau programme immobilier (NPI) qui doit permettre la création de 14 000 places de prison, le montant total qui devrait être

déboursé par l'Etat serait de 16,4 Milliards d'euros de 2010 à 2044 (valeur de janvier 2011)

C'est dire l'importance du ressaut budgétaire qu'il conviendra d'enregistrer au cours des prochaines années, en dotant les lignes budgétaires correspondantes des crédits complémentaires nécessaires alors que, jusqu'à ce jour, il ne semble pas que des économies aient été réalisées en contrepartie dans le secteur public.

De plus, l'addition des contrats de partenariat, dont l'effet est certes indolore dans les premières années, devrait entraîner une hausse très significative des dépenses obligatoires relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, et de ce fait, des risques d'éviction des autres dépenses de fonctionnement.

La Cour formule les recommandations suivantes, pour évaluer la soutenabilité budgétaire :

- améliorer l'information du parlement par une plus grande précision des documents budgétaires sur la nature exacte des loyers financiers et des différentes opérations qu'ils permettent de financer ;*
 - réaliser un audit des besoins de gros entretien – réparation (GER) pour mesurer l'effort de mise aux normes nécessaire, et anticiper les effets d'éviction liés à la montée en charge des loyers PPP sur les autres dépenses du ministère ;*
 - veiller à maintenir une discipline accrue pour la maintenance des établissements, dont la programmation des moyens apparaît particulièrement erratique dans la période récente ;*
 - compléter les évaluations préalables par une étude approfondie de la soutenabilité budgétaire à l'occasion de chaque projet de contrat de partenariat ;*
 - mesurer la soutenabilité budgétaire de l'ensemble des contrats de partenariat en cours.*
-

Conclusion générale

La décision de recourir au partenariat avec le secteur privé permet principalement d'échapper aux contraintes du financement classique des investissements de l'Etat, et de sécuriser, sur la durée, l'effort de construction et de maintenance des établissements, que la politique pénale et les normes européennes rendent nécessaires.

Cette décision doit pouvoir être mesurée dans toutes ses conséquences, sur le long terme. De ce point de vue, la Cour pose la question de la soutenabilité budgétaire de la politique des PPP.

Si l'on consolide les échéanciers de paiement des loyers relatifs aux contrats de partenariat signés à ce jour (AOT-LOA des lots 1 et 2, PPP du lot 3), et des contrats de partenariat qui pourraient être conclus dans les prochains mois ou prochaines années conformément aux arbitrages effectués dans le cadre du budget triennal 2011-2013 relatifs au nouveau programme immobilier (NPI), force est de constater que les dépenses de loyers devraient connaître une vive augmentation au cours des années à venir.

Calculées en euros constants (valeur janvier 2011), c'est-à-dire hors effet d'indexation, les dépenses de loyers correspondant aux investissements passeraient de 35 M€ en 2010 à plus de 263 M€ en 2017, soit une multiplication par 7,5 et une augmentation en valeur absolue de 228 M€, les dépenses de loyers relatives à la part investissement et à la part fonctionnement de 95,4 M€ à 567,3 M€, soit une multiplication par près de 6 et une augmentation en valeur absolue de 471,9 M€.

C'est dire l'importance du ressaut budgétaire qu'il conviendra d'enregistrer au cours des prochaines années, en dotant les lignes budgétaires correspondantes des crédits complémentaires nécessaires alors que, jusqu'à ce jour, il ne semble pas que des économies aient été réalisées en contrepartie dans le secteur public. L'addition des contrats de partenariat, dont l'effet est certes indolore dans les premières années, devrait entraîner une hausse très significative des dépenses obligatoires relevant de la direction de l'administration pénitentiaire, et de ce fait, des risques d'éviction des autres dépenses de fonctionnement.

Encore le tableau joint en annexe est-il basé sur une valeur de janvier 2011, c'est-à-dire qu'il ne prend pas en compte les effets de l'indexation. Si l'on tenait compte des conséquences de l'indexation contractuellement prévue, il faudrait augmenter encore les prévisions de dépenses de loyers à la charge de l'administration.

A titre de comparaison, en valeur indexée, les dépenses de fonctionnement relevant du nouveau programme immobilier (NPI) seraient estimées à 265,7 M€ en 2020, alors qu'en valeur janvier 2011, ces dépenses devraient s'élever à 208,9 M€. Sur l'ensemble de la période considérée, soit de 2010 à 2044, le montant total déboursé par l'Etat serait de 16,4 Mds€ en valeur de janvier 2011, et de 23,8 Mds€ en valeur indexée. La quote-part de loyers liée aux frais financiers s'élèverait à 3,256 Mds€. En valeur indexée, le montant total des loyers déboursés par l'administration pénitentiaire (investissement et fonctionnement), au titre des lots 1, 2 et 3 et du nouveau programme immobilier (hypothèse arbitrage triennal) passerait de 95,4 M€ en 2010 à 567,3 M€ en 2017, soit une multiplication par 6, et une augmentation en valeur absolue de 471,9 M€.

A la question de la soutenabilité budgétaire, posée lors d'entretiens à la direction du budget, les représentants de cette direction ont longtemps opposé la notion d'annualité budgétaire, voire celle des engagements pris dans le cadre du budget triennal. Et il est vrai que les autorisations d'engagement couvrent la totalité de la part investissement du programme pendant toute la réalisation de ce programme. Mais cette réponse ne paraît pas satisfaisante tant les efforts budgétaires qui seront demandés au cours des années à venir devraient rapidement progresser. En effet l'examen de la soutenabilité budgétaire et sa vérification préalable impliquent l'établissement d'une programmation budgétaire à court, moyen et long terme.

Dans sa réponse à la Cour sur contrôle de la gestion des moyens opérationnels de la préfecture de police de Paris, portant sur le financement en PPP du dispositif de vidéo-protection à Paris, le directeur du budget indiquait qu'il formulerait prochainement des propositions destinées à renforcer, au côté de l'évaluation préalable obligatoire requise pour recourir à un mode dérogatoire de la commande publique de type PPP, l'évaluation de la soutenabilité budgétaire d'un projet. Il précisait : *« le pouvoir adjudicateur devra produire de façon concomitante à l'évaluation préalable une étude de soutenabilité budgétaire. Cette étude précisera les conséquences du projet de contrat sur les finances publiques à court et moyen terme ».*

Dans sa réponse à la Cour sur les PPP pénitentiaires, le directeur du Budget reprend les mêmes termes. Une étude de soutenabilité budgétaire devra à l'avenir permettre au ministre chargé du budget d'apprécier en pleine connaissance de cause les conséquences d'un projet de PPP lorsqu'il doit donner son accord à la signature du contrat, conformément à l'article 3 du décret n°2009-242 du 2 mars 2009. Un

projet de décret suivi d'une circulaire précisant le contenu de cette demande, doit prochainement être soumis au conseil d'Etat.

De manière générale, la Cour juge nécessaire de compléter les évaluations préalables par une étude poussée de la soutenabilité budgétaire de chaque projet de contrat de partenariat et de mesurer la soutenabilité d'ensemble des programmes pénitentiaires prévus.

Il conviendrait aussi de revoir les modes de sélection entre gestion privée et gestion publique afin d'étayer les choix de façon plus rigoureuse au moment où la gestion privée va prendre une place prépondérante dans les coûts pénitentiaires.

Annexes

Annexe n° 1

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

Le Président

n° 1080

RÉPUBLIQUE KCC A1010007 CDC
LIBERTÉ 03/12/2010PARIS, le 1^{er} décembre 2010*Cher* Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande à la Cour des comptes la réalisation d'enquêtes en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances :

- Évaluation des dépenses budgétaires d'intervention en faveur de la recherche et de l'innovation des entreprises. (Lesquelles maintenir, compte tenu du développement des dépenses fiscales ?)

- Évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice

- Les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs. (Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication - analyse de l'opinion et communication en direction des Français - du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés)

- Évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens

- Évaluation des dispositifs de contrats aidés dans le cadre de la politique de l'emploi

- Les modalités de mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel instituée par la loi n° 2010-1249 du 22 octobre de régulation bancaire et financière

- Les services de télécommunications et de transmissions militaires.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien amicalement
Jérôme CAHUZAC

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU
CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

Le Président

n° 1089

KCC A1010798 CDC
30/12/2010

PARIS, le

24 DEC. 2010
24 DEC. 2010

Cher, Monsieur le Premier Président,

Cher Monsieur,

Le mercredi 22 décembre 2010, le président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre Bayle, accompagné de magistrats de la Cour, a rencontré successivement trois membres de la commission des Finances afin de cerner l'objet, la méthode et le calendrier de trois enquêtes demandées à la Cour des comptes dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances. Il me semble utile de vous faire part des conclusions de ces échanges.

Au cours d'une première réunion, M. Michel Diefenbacher, rapporteur spécial de la mission *Sécurité*, s'est entretenu avec MM. Jean-Pierre Bayle et Gérard Ganser de l'enquête portant sur *l'évaluation de la redéfinition des zones de compétence de la police et de la gendarmerie nationales et de la mutualisation de leurs moyens*. Cet échange de vues a permis de constater que les deux sujets étaient bien distincts.

S'agissant des transferts de zones de compétences entre police et gendarmerie, l'enquête serait centrée sur les années 2000. Selon la méthode envisagée, sous réserve de vérification de sa pertinence, la Cour des comptes s'appuierait sur un échantillon d'une demi-douzaine de départements, correspondant à des situations variées, tant du point de vue du poids de leur population urbaine que de l'évolution récente de la délinquance.

Quant à la mutualisation des moyens de la police et de la gendarmerie nationales, sujet vaste et divers, il a été convenu que le rapport d'enquête procéderait à des constats sur l'achat et la gestion des véhicules, l'achat et la gestion des armes et équipements, les transmissions (systèmes Acropol et Rubis) ainsi que sur la police technique et scientifique. L'examen d'autres domaines, comme la formation, ne serait en revanche pas compatible avec une mise à disposition du rapport en temps utile pour contribuer au débat budgétaire.

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président de la Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

- 2 -

Sur ces deux aspects, le rapport pourrait être remis vendredi 30 septembre ou lundi 3 octobre 2011, ce qui permettrait d'organiser l'audition traditionnelle à une date compatible avec le calendrier de la discussion du projet de loi de finances.

Quant à l'évaluation des partenariats public-privé de l'État dans le domaine de la justice, il a été entendu avec le président Jean-Pierre Bayle, MM. Patrice Vermeulen et Jean-Pierre Lafaure que l'enquête ne porterait que sur des établissements pénitentiaires. Le rapporteur spécial de la Justice, M. René Couanau, a précisé que son attente portait sur les réponses à quatre questions : le cahier des charges a-t-il été bien conçu ? A-t-il été respecté ? Quel a été le bilan coûts-avantages de ses conséquences financières pour l'État, y compris sur la rigidité du budget de la Justice ? Enfin, dans la mesure du possible, quels effets des partenariats public-privé peut-on identifier sur le plan qualitatif, en particulier sur la vie pénitentiaire ? Les modalités d'attribution des marchés au regard du code des marchés publics n'entrent donc pas dans le domaine de l'enquête ainsi entendu. Il a été convenu que le rapport d'enquête serait transmis à la commission des Finances à la fin du mois de septembre.

Enfin, la dernière réunion a porté sur les dépenses de communication des ministères et de leurs opérateurs (*Récapitulation de l'ensemble des dépenses de communication – analyse de l'opinion et communication en direction des Français – du Service d'information du Gouvernement, des ministères et des autres structures étatiques, en examinant la situation des bénéficiaires des marchés*). M. Jean-Pierre Brard, rapporteur spécial de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* et initiateur du sujet, s'est entretenu avec le président Jean-Pierre Bayle, accompagné de MM. Gérard Ganser et Patrice Vermeulen, ainsi qu'avec le président Jean-Marie Bertrand, rapporteur général du rapport public et des programmes. M. Brard a indiqué que son attente concernait par priorité les dépenses d'analyse d'opinion et de campagnes de communication réalisées par les administrations centrales ou pour leur compte, à l'exclusion des dépenses de communication interne.

Il a été entendu, eu égard à l'étendue du champ ainsi couvert, que cette enquête privilégierait les principaux ministères concernés et le cas échéant, à l'appréciation de la Cour, leur opérateurs dans la mesure où ils interviennent dans leur politique de communication. Elle devrait porter sur les coûts de fonctionnement hors titre 2.

En remerciant la Cour des comptes pour l'attention portée aux préoccupations de notre Commission, je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Très amicalement


Jérôme CAHUZAC

Annexe n° 2

Tableau n° 12 : Evolution de la population prise en charge par l'administration pénitentiaire

au 1er janvier	nombre de personnes écrouées	évol	nombre de personnes suivies en milieu ouvert	évol	total des personnes suivies par la justice	% de personnes suivies en milieu ouvert
1980	36 913		71 210		108 123	65,86%
1981	40 365	9%	73 357	3%	113 722	64,51%
1982	31 551	-22%	45 785	-38%	77 336	59,20%
1983	35 876	14%	55 384	21%	91 260	60,69%
1984	40 010	12%	63 481	15%	103 491	61,34%
1985	44 498	11%	71 691	13%	116 189	61,70%
1986	44 029	-1%	77 705	8%	121 734	63,83%
1987	49 112	12%	84 660	9%	133 772	63,29%
1988	50 874	4%	96 144	14%	147 018	65,40%
1989	46 515	-9%	72 941	-24%	119 456	61,06%
1990	45 420	-2%	92 337	27%	137 757	67,03%
1995	53 935	19%	102 254	11%	156 189	65,47%
1996	55 062	2%	105 222	3%	160 284	73,03%
1997	54 269	-1%	117 061	11%	171 330	78,81%
2000	51 903	-4%	135 020	15%	186 923	75,81%
2001	47 837	-8%	141 697	5%	189 534	74,19%
2002	48 594	2%	140 622	-1%	189 216	68,32%
2003	55 407	14%	129 269	-8%	184 676	66,87%
2004	59 246	7%	123 492	-4%	182 738	68,64%
2005	59 522	0%	125 437	2%	184 959	79,24%
2006	59 522	0%	146 567	17%	206 089	69,04%
2007	60 403	1%	142 285	-3%	202 688	73,06%
2008	64 003	6%	148 077	4%	212 080	75,08%
2009	66 178	3%	159 232	8%	225 410	74,83%
2010	66 089	0%	168 671	6%	234 760	71,85%
2011	66 975	1%	173 022	3%	239 997	72,09%
1er juin 2011	73 277	9%	nc		nc	
var 2011/1980	81%		143%		122%	
var.2011/1990	47%		87%		74%	
VAR.2011/2005	13%		38%			2,22

Source : administration pénitentiaire retraitement/ Statistique trimestrielle de la population prise en charge en milieu fermé, Statistique du milieu ouvert (DAP-PMJ5)

Annexe n° 3

Tableau n° 13 : Evolution de la population écrouée en France entière (1975-2010)

au 1er janvier	personnes sous écrou	au 1er janvier	personnes sous écrou	écroués détenus*	taux de croissance	écroués non détenus	taux de croissance	mesures de clémence
1975	26 032	2000	51 441	nd				Grâce collective
1980	36 913	2001	47 837	nd				Grâce collective
1981	40365	2002	48 594	nd				Grâce collective
1982	31551	2003	55 407	nd				Grâce collective
1983	35876	2004	59 246	58 942		304		Grâce collective
1984	40010	2005	59 197	58 231	-1,2%	966	218%	Grâce collective
1985	44498	2006	59 522	58 344	0,2%	1 178	22%	Grâce collective
1986	44498	2007	60 403	58 402	0,1%	2 001	70%	
1987	49112	2008	63 003	60 076	2,9%	2 927	46%	
1988	50 874	2009	66 178	62 252	3,6%	3 926	34%	
1989	46 515	2010	66 089	60 978	-2,0%	5 111	30%	
1990	45 420	2011	66 975	60 544	-0,7%	6 431	26%	
1991	49 083	1er juin 2011	73 277	64 971	7,3%	8 306	29%	
1992	50 115							
1993	50 342	évol 1996/2002	-12%					
1994	52 551	évol 2011		7%				
1995	53 935							
1996	55 062							
1997	54 269							
1998	53 845							
1999	52 961							

Source : administration pénitentiaire retraitement Cour des comptes

Annexe n° 4

Tableau n° 14 : Evolution du nombre de détenus

	France	Allemagne	Italie	Espagne	RU (Angleterre et Pays de Galles)
nombre total de détenus au 1 ^{er} septembre, y compris les prévenus					
1999	53 948	80 610	51 427	45 004	64 529
2009	66 307	73 263	63 981	67 986	83 454
<i>évol</i>	+23 %	-9 %	+24 %	+51 %	+29 %

Source : Conseil de l'Europe SPACE

Annexe n° 5

Tableau n° 15 : Densité carcérale pour 100 places

situation au 1er septembre		France	Allemagne	Italie	Espagne	RU (Angleterre et Pays de Galles)
	moyenne					
2000		100	nc	125	106	104
2001		97	103	129	nc	94
2002	94,3	11,5	100,8	134,5	112,5	111,1
2003	97,4	118,2	101,9	134,2	114,1	95,5
2004	101,3	113,5	100,6	131,5	129,5	95,6
2005	102,2	112,6	98,4	138,9	133,7	95,9
2006	100,1	114,8	98,7	88,6	140	96,7
2007	97,8	125,2	97,1	105,2	143,2	96,4
2008	99,6	131,1	92,8	129,9	141,9	99,9
2009	98,4	123,3	92,2	148,2	153	98,2
<i>évol</i>		23%	-10%	19%	44%	-6%

Source : Conseil de l'Europe SPACE

Annexe n° 6

Tableau n° 16 : : Age des établissements et des places de détention en France

Age	Nombre d'établissements	Nombre de places de détention
Plus de 100 ans	85	14 224
Entre 50 et 100 ans	18	3 604
Entre 30 et 50 ans	18	7 724
Moins de 30 ans dont :	58	31 831
entre 20 et 30 ans	29	17 449
entre 10 et 20 ans	7	2 629
entre 5 et 10 ans	6	4 010
moins de 5 ans	16	7 743

Source : Administration pénitentiaire – Ministère de la justice et de libertés

Annexe n° 7**Conseil Constitutionnel****Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003****Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit**

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le 13 juin 2003

(...)

18. Considérant, en quatrième lieu, qu'aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services ; qu'aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle n'interdit non plus qu'en cas d'allotissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global ; que le recours au crédit-bail ou à l'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public ne se heurte, dans son principe, à aucun impératif constitutionnel ; que, toutefois, la généralisation de telles dérogations au droit commun de la commande publique ou de la domanialité publique serait susceptible de priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usage des deniers publics ; que, dans ces conditions, les ordonnances prises sur le fondement de l'article 6 de la loi déferée devront réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé ;

(...)

Annexe n° 8**Tableau n° 17 : 8 mois de pénalités fonction
« restauration » à Roanne**

€	pénalité encourue	pénalité prononcée	prononcée/encourue
oct-10	5000	500	10 %
nov-10	25000	1000	4 %
févr-11	5000	1000	20 %
mars-11	5000	500	10 %
avr-11	5000	500	10 %
	90000	5000	6 %
mai-11	320000	0	0 %
Total	455000	8500	2 %
Total sans mai	135000	8500	6 %

Source : Cour des comptes. Données AP

Annexe n° 9**Tableau n° 18 : Coûts TTC à la place dans les programmes 13 200 et ERA (source : bureau DAP, Bureau SD/ 3)**

	Référence Programme 13 200	Référence actuelle ERA
Ratio	24.8 m ² /place	26.7 m ² /place
Coût	120 k€ TTC (valeur janvier 2008)	128 k€ TTC (valeur janvier 2008)

Annexe n° 10

**Tableau n° 19 : Part en CP de l'externalisation (GD et PPP) dans le T3
et le T5 du budget de la DAP**

Titre 3 – en M€					
	2009		2010		2011
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel
Marchés de gestion déléguée	198,97	186,06	240,24	200,5	271,2
AOT-LOA	20,26	18,9	35,26	52,3	56,58
Total T3	544,81	590,56	611,88	630,32	655,87
Part de l'externalisation sur ce titre	40,24 %	34,71 %	45,03 %	40,11 %	49,98 %
Titre 5 – en M€					
	2009		2010		2011
	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel	Réalisé	Prévisionnel
Marchés de gestion déléguée	0	0	0	0	0
AOT-LOA	11,04	12	26,34	6,4	23,45
Total T5	237,83	212,14	304,4	236,89	268,48
Part de l'externalisation sur ce titre	4,64 %	5,66 %	8,65 %	2,70 %	8,73 %

Tableau n° 20 : Montant des crédits de paiement ouverts et consommés au titre des baux et des marchés de gestion déléguée depuis 2008

Année	en M€	Lot 1				Lot 2				Total	
		Roanne	Lyon-Corbas	Nancy-Maxéville	Béziers	Poitiers-Vivonne	Le Mans	le Havre			
2008	Crédits ouverts										
	Bail	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	marché GD	0,698	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Crédits consommés										
	Bail	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	marché GD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	Crédits ouverts										
	Bail	10,762	7,42	5,982	0	4,134	3,002	0	0	0	0
	marché GD	3,314	2,831	2,27	0,605	0,882	0,148	0,204	0	0	0
	Crédits consommés										
	Bail	10,47	7,499	5,896	2,797	4,339	0	0	0	0	0
	marché GD	3,057	2,686	2,074		0,97	0	0	0	0	0
2010	Crédits ouverts										
	Bail	9,653	8,743	8,642	10,732	9,828	6,793	7,209	0	0	0
	marché GD	3,756	4,397	4,524	4,862	5,217	2,777	2,92	0	0	0
	Crédits consommés										
	Bail	9,333	8,375	8,227	8,939	9,447	6,194	8,231	0	0	0
	marché GD	3,519	4,085	3,892	4,085	3,954	2,702	2,378	0	0	0
2011	Crédits ouverts										
	Bail	9,472	8,644	8,517	9,321	9,607	6,796	8,878	0	0	0
	marché GD	3,81	6,242	4,298	4,692	4,396	3,069	4,186	0	0	0

Sources : PAP et RAP, tableaux MGD

Annexe n° 11

Tableau n° 21 : Montant des crédits de paiement ouverts et consommés de l'ensemble du budget du ministère de la justice de 2002 à 2011

		T2	HT2	Total	Part du HT2 dans le total
2002	Ouverts en LFI	2 776 127 403	1 911 283 131	4 687 410 534	40,8 %
	Consommés	2 776 574 501	1 911 799 115	4 688 373 616	40,8 %
2003	Ouverts en LFI	2 921 845 828	2 114 676 631	5 036 522 459	42,0 %
	Consommés	2 921 845 828	2 115 242 231	5 037 088 059	42,0 %
2004	Ouverts en LFI	2 907 956 676	2 375 140 474	5 283 097 150	45,0 %
	Consommés	2 907 956 676	2 375 252 474	5 283 209 150	45,0 %
2005	Ouverts en LFI	2 206 485 384	3 254 775 148	5 461 260 532	59,6 %
	Consommés	<i>nd.</i>	<i>Nd.</i>	4 905 986 521	
2006	Ouverts	3 544 788 158	2 436 216 277	5 981 004 435	40,7 %
	Consommés	3 514 398 672	2 407 451 268	5 921 849 940	40,7 %
2007	Ouverts	3 684 569 037	2 549 313 686	6 233 882 723	40,9 %
	Consommés	3 668 804 672	2 498 173 476	6 166 978 148	40,5 %
2008	Ouverts	3 869 624 571	2 618 054 061	6 487 678 632	40,4 %
	Consommés	3 847 919 773	2 516 782 001	6 364 701 774	39,5 %
2009	Ouverts	4 068 933 816	2 565 011 056	6 633 944 872	38,6 %
	Consommés	4 012 472 273	2 689 073 206	6 701 545 479	40,1 %
2010	Ouverts	4 215 408 479	2 633 099 502	6 848 507 981	38,4 %
	Consommés	4 233 294 494	2 671 945 704	6 905 240 198	38,7 %
2010/2002	Consommés	MULT par 1,52	MULT par 1,40	MULT par 1,47	
2011	Ouverts en LFI	4 374 754 748	2 763 326 515	7 138 081 263	38,7 %

Tableau n° 22 : Montant des CP ouverts et consommés par le programme 107 de 2006 à 2011

	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés	Ouverts	Consommés	Ouverts en LFI	Consommés
T2	1 363 441 800	1 351 037 107	1 417 869 814	1 417 602 300	1 507 299 003	1 507 137 262	1 607 911 188	1 605 436 793	1 744 762 646	1 744 103 787	1 809 828 599	1 809 828 599
HT2	754 565 605	757 194 923	797 685 823	790 745 258	862 958 794	861 926 939	904 707 442	896 254 997	981 060 442	966 411 467	1 011 963 322	1 011 963 322
Total	2 118 007 405	2 108 232 030	2 215 555 637	2 208 347 558	2 370 257 797	2 369 064 201	2 512 618 630	2 501 691 790	2 725 823 088	2 710 515 254	2 821 791 921	2 821 791 921

Sources : RAP et loi de finances initiale pour 2011

années	Budget du ministère de la Justice, montant voté			marchés de délégation de services /loyers payés en M€		contrat AOT/AOL lot 1 et 2-loyers payés en M€	contrat lot 3 PPP- loyers payés en M€
	montant total du budget de la Justice	dépenses de fonctionnement (crédits inscrits en PLF)	services pénitentiaires/ dépenses de fonctionnement (crédits inscrits en PLF)	1 ^{ère} génération de marchés de fonctionnement	4 000		
1991				1991		sans objet	sans objet
1992				1992		sans objet	sans objet
1993				1993	93,064	sans objet	sans objet
1994				1994	96,649	sans objet	sans objet
1995				1995	101,819	sans objet	sans objet
1996				1996	105,07	sans objet	sans objet
1997	3642,29	1119,73	370,87	1997	105,585	sans objet	sans objet
1998	3790,99	1183,05	391,19	1998	107,92	sans objet	sans objet
1999	4002,97	1232,53	400,14	1999	107,425	sans objet	sans objet
2000	4 160,51	1316,44	414,69	2000	107,347	sans objet	sans objet
2001	4 435,39	1366,16	427,58	2001	98,287	sans objet	sans objet
				2^{ème} génération			
2002	4 688,37	1412,37	441,68	2002	91,824	sans objet	sans objet
2003	5 037,09	1411,51	458,57	2003	103,729	sans objet	sans objet
2004	5 283,21	1735,52	511,13	2004	115,027	sans objet	sans objet
2005	5 461,85	1960,86	414,19	2005	128,737	sans objet	sans objet

		Budget Ministère de la justice											
		Programme 107											
		montant total du budget de la justice (crédits de paiement consommés)		dépendes de fonctionnement (crédits de paiement consommés)		dépendes de fonctionnement (crédits de paiement consommés)							
2006	5 921,85	1 638,02	467,24	2006	141,383	sans objet	sans objet	sans objet					
2007	6 166,98	1 641,90	455,20	2007	143,8	sans objet	sans objet	sans objet					
2008	6 364,70	1 685,36	506,37	2008	167,7	sans objet	sans objet	sans objet					
2009	6 701,55	1 805,76	590,56	2009	148,411	23,323	31,001	sans objet					
				3 ^{me} génération									
2010	6905,24	1850,11	630,32	2010	151,861	48,408	58,746	sans objet					
2011 (crédits ouverts)	9844,31	1860,26	657,52	2011 (crédits ouverts)	291		61,235 (crédits ouverts)	18,788 (crédits ouverts)					

Tableau n° 23 : Evolution des AE et des CP relatifs à la gestion déléguée entre 2008 et 2012

	AE 2008	CP 2008	AE 2009	CP 2009	AE 2010	CP 2010	AE 2011	CP 2011	Reste à ouvrir	AE 2012	CP 2012
EPM											
Marchés	0,00	7,33	42,96	8,75	0,00	9,01	0,00	5,50	19,70	0,00	0,26
COA	0,53	0,53	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,00	0,00	0,00
	0,53	7,85	43,31	9,10	0,35	9,36	0,35	5,85	19,70	0,00	0,26
PAP	nd	nd	43,31	9,10	0,35	9,36	0,35	5,8	sans objet	sans objet	sans objet
Marchés de GD nouveaux											
Marchés	134,71	5,90	225,48	33,79	0,00	57,25	0,00	60,62	202,64	0,00	59,06
dont MGD 01	106,49	3,93	222,86	29,38	0,00	52,85	0,00	56,67	186,53	0,00	53,56
dont MGD 03	28,23	1,97	2,62	4,41	0,00	4,41	0,00	3,95	16,11	0,00	5,50
COA	2,20	2,20	7,34	7,34	8,73	8,73	11,15	11,15	0,00	3,97	3,97
	136,91	8,09	232,82	41,13	8,73	65,98	11,15	71,77	202,64	3,97	63,03
PAP	nd	nd	232,82	41,13	8,73	65,98	11,15	71,77	sans objet	sans objet	sans objet
« GD actuels »											
Marchés	150,50	150,50	155,04	155,04	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
COA	13,51	13,51	14,09	14,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	164,01	164,01	169,13	169,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PAP	nd	nd	170,63	170,63	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
			-1,50	-1,50	objet	objet					
MGD 04 « Renouveau GD actuels »											
Marchés	0,00	0,00	1270,76	1,42	0,00	173,98	11,48	196,18	910,67	0,00	204,77
COA	0,00	0,00	0,00	0,00	15,97	15,97	8,32	8,32	0,00	7,44	7,44

Annexe n° 12

Tableau n° 24 : Budget de la DAP de 1997 à 2011 (LFI) en €

Année	Budget total	dont dépenses de personnel titre II	dont fonctionnement titre III	dont titre IV	dont titre V	dont titre VI
1997	1 033 143 351	615 348 445	370 086 705	2 430 842	44 057 766	1 219 592
1998	1 069 500 312	632 123 183	391 193 419	2 888 189	42 380 827	914 694
1999	1 131 459 001	660 014 924	400 136 769	4 534 639	66 772 670	0
2000	1 197 655 117	686 251 921	414 693 413	5 697 719	90 402 267	609 796
2001	1 253 652 685	754 450 244	427 578 144	6 200 801	65 118 598	304 898
2002	1 384 939 403	834 056 085	441 684 173	6 373 145	102 350 000	476 000
2003	1 492 536 888	876 124 409	458 573 400	7 539 079	148 000 000	2 300 000
2004	1 608 281 029	917 494 490	511 133 364	6 038 175	172 615 000	1 000 000
<i>Source : bleus budgétaires</i>						
Année	Budget total	Dont titre 2	dont titre 3		dont titre 5	dont titre 6
2005	1 554 625 630	1 053 931 003	337 330 920		132 669 494	30 694 213
2006	2 130 704 814	1 356 898 699	492 940 934		241 350 162	39 515 019
2007	2 240 755 418	1 414 642 042	516 511 357		295 450 000	14 152 019
2008	2 371 596 162	1 504 299 003	494 358 177		295 333 931	77 605 051
2009	2 459 425 208	1 602 814 275	544 812 319		232 060 614	79 738 000
2010	2 691 436 98 4	1 698 530 326	611 884 414		296 531 744	84 490 500
2011	2 821 791 92 1	1 809 828 599	657 522 572		267 082 511	87 358 239
<i>Source : RAP</i>						

Annexe n° 13

Tableau n° 25 : Crédits alloués aux DISP entre 2007 et 2011 (CP en milliers d'€)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (PREVISIONS)
- GESTION DELEGUEE	158 368 586	179 962 961	209 748 629	248 353 021	253 623 100	294 734 120
- PPP	-	-	31 300 000	61 600 000	80 048 876	114 003 948
SOUS-TOTAL GESTION DELEGUEE ET PPP	158 368 586	179 962 961	241 048 629	309 953 021	333 671 976	408 738 068
- PSE	5 038 743	5 290 680	7 506 386	12 999 999	18 672 788	INDETERMINE
- SANTE	21 129 300	18 805 076	18 805 076	18 805 078	29 810 976	INDETERMINE
- AUTRES DEPENSES	269 580 986	275 153 230	273 796 359	270 797 564	255 758 060	INDETERMINE
SOUS-TOTAL GESTION PUBLIQUE	295 749 028	299 248 986	300 107 821	302 602 639	304 241 824	INDETERMINE
BUDGET TOTAL	454 117 614	479 211 947	541 156 450	612 555 660	637 913 800	INDETERMINE
PART DE LA GESTION DELEGUEE ET DES PPP DANS LE BUDGET TOTAL	34,9 %	37,6 %	44,5 %	50,6 %	52,3 %	-
PART DE LA GESTION PUBLIQUE DANS LE BUDGET TOTAL	65,1 %	62,4 %	55,5 %	49,4 %	47,7 %	-

Source : DAP

Annexe n° 14

**Tableau n° 26 : Total lot 3 (base 110 % après modification,
envoyé à la DB pour approbation le 21/12/2010)**

Année	Loyer G	Loyer F	Loyer I	Fluides	Loyer S	TP	Total	dont intérêts	dont frais intercalaires
2008	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2011	4 878	3 037	4 798	1 063	5 121	97	18 993	3 630	446
2012	12 538	7 842	13 507	2 745	16 748	248	53 628	9 622	1 119
2013	12 864	8 048	14 368	2 927	17 793	255	56 255	9 871	1 149
2014	12 864	8 048	14 840	3 044	18 203	255	57 255	9 871	1 149
2015	12 864	8 048	15 329	3 166	18 625	255	58 288	9 871	1 149
2016	12 864	8 048	15 836	3 292	19 059	255	59 355	9 871	1 149
2017	12 864	8 048	16 360	3 424	19 507	255	60 458	9 871	1 149
2018	12 864	8 048	16 903	3 561	19 967	255	61 598	9 871	1 149
2019	12 864	8 048	17 466	3 703	20 440	255	62 777	9 871	1 149
2020	12 864	8 048	18 048	3 852	20 928	255	63 995	9 871	1 149
2021	12 864	8 048	18 651	4 006	21 430	255	65 254	9 871	1 149
2022	12 864	8 048	19 276	4 166	21 947	255	66 556	9 871	1 149
2023	12 864	8 048	19 923	4 333	22 479	255	67 902	9 871	1 149
2024	12 864	8 048	20 593	4 506	23 027	255	69 293	9 871	1 149
2025	12 864	8 048	21 287	4 686	23 592	255	70 732	9 871	1 149
2026	12 864	8 048	22 006	4 874	24 173	255	72 220	9 871	1 149
2027	12 864	8 048	22 750	5 068	24 772	255	73 758	9 871	1 149
2028	12 864	8 048	23 522	5 271	25 389	255	75 350	9 871	1 149
2029	12 864	8 048	24 321	5 482	26 025	255	76 995	9 871	1 149
2030	12 864	8 048	25 148	5 701	26 680	255	78 698	9 871	1 149
2031	12 864	8 048	26 006	5 929	27 356	255	80 458	9 871	1 149
2032	12 864	8 048	26 894	6 167	28 052	255	82 280	9 871	1 149
2033	12 864	8 048	27 815	6 413	28 769	255	84 164	9 871	1 149
2034	12 864	8 048	28 769	6 670	29 508	255	86 114	9 871	1 149
2035	12 864	8 048	29 757	6 937	30 270	255	88 131	9 871	1 149
2036	12 864	8 048	30 780	7 214	31 056	255	90 218	9 871	1 149
2037	12 864	8 048	31 841	7 503	31 866	255	92 378	9 871	1 149
2038	8 313	5 217	22 139	4 921	24 014	165	64 770	6 490	733
Total	347 335	217 305	588 931	130 623	646 797	6 882	1 937 872	266 509	31 024

Source : Cour d'après données DAP

Annexe n° 15

Tableau n° 27 : Echanciers loyers PPP et AOT-LOA : synthèse des trois lots (en M€)

Année	Lot 1	Lot 2	Lot 3	Total
2008	0	0	0	0
2009	24 164	4 827	0	28 991
2010	37 770	25 497	0	63 267
2011	36 957	25 720	18 993	81 670
2012	37 420	26 055	53 628	117 103
2013	37 898	26 402	56 255	120 555
2014	38 390	26 759	57 255	122 404
2015	38 895	27 129	58 288	124 312
2016	39 414	27 510	59 355	126 279
2017	39 950	27 904	60 458	128 312
2018	40 501	28 311	61 598	130 410
2019	41 067	28 731	62 777	132 575
2020	41 649	29 165	63 995	134 808
2021	42 250	29 613	65 254	137 117
2022	42 867	30 076	66 556	139 498
2023	43 502	30 554	67 902	141 957
2024	44 153	31 048	69 293	144 494
2025	44 827	31 558	70 732	147 117
2026	45 519	32 085	72 220	149 824
2027	46 230	32 630	73 758	152 618
2028	46 961	33 192	75 350	155 503
2029	47 716	33 773	76 995	158 485
2030	48 491	34 374	78 698	161 563
2031	49 289	34 994	80 458	164 742
2032	50 108	35 635	82 280	168 023
2033	50 954	36 298	84 164	171 417
2034	51 823	36 983	86 114	174 920
2035	52 718	37 690	88 131	178 539
2036	43 783	35 897	90 218	169 898
2037	14 866	21 687	92 378	128 931
2038	0	0	64 770	64 770
TOTAL	1 220 133	862 096	1 937 872	4 020 101

Annexe n° 16

Tableau n° 28 : Mouvements internes au programme 107 de 2006 à 2011

			PLF (1)	Amendement (2)	LFI (3)	mouvements internes			
						Gel initial (4)	Dégel (5)	Fongibilité (6)	Solde (7) = (4+5+6)
2011	Total HT2	AE	1 470 224 129	-36 732	1 470 187 397	-72 736 554	0		-72 736 554
		CP	1 011 705 050	258 272	1 011 963 322	-49 825 350	0		-49 825 350
2010	Total HT2	AE	1 377 537 782	-13 194 632	1 364 343 150	-67 580 916	4 736 193		-62 844 723
		CP	1 000 672 562	-7 765 904	992 906 658	-49 009 092	4 736 193		-44 272 899
2009	Total HT2	AE	2 419 385 273	-5 754 361	2 413 630 912	-114 306 576	13 759 279		-100 547 297
		CP	862 365 294	-5 754 361	856 610 933	-36 455 577	11 603 031		-24 852 546
2008	Total HT2	AE	1 595 582 728	-10 605 569	1 584 977 159	-84 766 128	84 720 000		-46 128
		CP	877 902 728	-10 605 569	867 297 159	-47 753 518	36 000 000		-11 753 518
2007	Total HT2	AE	1 454 765 456	-5 402 080	1 449 363 376	-66 472 212			-66 472 212
		CP	831 515 456	-5 402 080	826 113 376	-35 309 712			-35 309 712
2006	Total HT2	AE	1 466 247 562	509 693	1 462 116 116	-68 974 360	10 240 000	9 030 038	-49 704 322
		CP	777 937 561	509 693	773 806 115	-34 558 860	10 240 000	9 030 038	-15 288 822

Source : PAP et RAP ; SCBCM/DCB Justice

Tableau n° 29 : Mouvements externes au programme 107 de 2006 à 2011

			mouvements externes						
			Report (8)	FdC et AdP ouv. (9)	Transfert, virement, avance et LFR (ouvertures) (10)	Transfert, virement, avance et LFR (annulations) (11)	Total ouvertures (12) = (8+9+10)	Total annulations (13) = (11)	Solde (14) = (12-13)
2011	Total HT2	AE	0						
		CP	15 266 965						
2010	Total HT2	AE	367 407 269	353 820		490 470 411	367 761 089	490 470 411	-122 709 322
		CP	10 926 838	353 820	16 000 000	39 126 874	27 280 658	39 126 874	-11 846 216
2009	Total HT2	AE	822 406 583	1 197 819	55 706 438	127 770 094	879 310 840	127 770 094	751 540 746
		CP	1 193 595	1 197 819	56 115 860	10 410 765	58 507 274	10 410 765	48 096 509
2008	Total HT2	AE	684 840 863	207 073		46 128	685 047 936	46 128	685 001 808
		CP	7 208 080	207 073		11 753 518	7 415 153	11 753 518	-4 338 365
2007	Total HT2	AE	492 599 091	172 169	1 041 448	71 777 733	493 812 708	71 777 733	422 034 975
		CP	9 775 375	172 169	1 041 448	39 416 545	10 988 992	39 416 545	-28 427 553
2006	Total HT2	AE	1 803 315	111 947	257 859 763	7 858 280	259 775 025	7 858 280	251 916 745
		CP	2 912 671	111 947	2 051 732	24 316 860	5 076 350	24 316 860	-19 240 510

Source : PAP et RAP ; SCBCM/DCB Justice

**Tableau n° 30 : Synthèse des mouvements budgétaires du programme
107 – exercices 2006 à 2011**

			PLF (1)	Amendement (2)	LFI (3)	Crédits ouverts disponibles (15) = (3+14)	Réalisé (conso RAP) (16)
2011	Total HT2	AE	1 470 224 129	-36 732	1 470 187 397		
		CP	1 011 705 050	258 272	1 011 963 322		
2010	Total HT2	AE	1 377 537 782	-13 194 632	1 364 343 150	1 241 633 828	671 630 253
		CP	1 000 672 562	-7 765 904	992 906 658	981 060 442	966 411 467
2009	Total HT2	AE	2 419 385 273	-5 754 361	2 413 630 912	3 165 171 658	2 776 937 644
		CP	862 365 294	-5 754 361	856 610 933	904 707 442	896 254 997
2008	Total HT2	AE	1 595 582 728	-10 605 569	1 584 977 159	2 269 978 967	1 415 216 662
		CP	877 902 728	-10 605 569	867 297 159	862 958 794	861 926 939
2007	Total HT2	AE	1 454 765 456	-5 402 080	1 449 363 376	1 871 398 351	1 162 071 897
		CP	831 515 456	-5 402 080	826 113 376	797 685 823	790 745 258
2006	Total HT2	AE	1 466 247 562	509 693	1 462 116 116	1 714 032 861	1 099 354 698
		CP	777 937 561	509 693	773 806 115	754 565 605	757 194 923

Source : PAP et RAP ; SCBCM/DCB Justice

Annexe n°17

Tableau n° 31 : Les décaissements prévisionnels de l'Etat au titre du nouveau programme immobilier (2015-2043)

CP k€ TTC

Année	Investissement	Financement	Fonctionnement	Total
2015	77 630	35 940	88 541	166 171
2016	143 321	66 352	167 579	310 900
2017	207 608	96 115	242 210	449 818
2018	207 608	96 115	249 792	457 399
2019	207 608	96 115	257 618	465 226
2020	207 608	96 115	265 697	473 304
2021	207 608	96 115	274 037	481 644
2022	207 608	96 115	282 647	490 254
2023	207 608	96 115	291 535	499 143
2024	207 608	96 115	300 712	508 320
2025	207 608	96 115	310 187	517 794
2026	207 608	96 115	319 969	527 577
2027	207 608	96 115	330 069	537 677
2028	207 608	96 115	340 497	548 105
2029	207 608	96 115	351 265	558 873
2030	207 608	96 115	362 384	569 992
2031	207 608	96 115	373 865	581 473
2032	207 608	96 115	385 721	593 329
2033	207 608	96 115	397 964	605 572
2034	207 608	96 115	410 607	618 215
2035	207 608	96 115	423 664	631 271
2036	207 608	96 115	437 148	644 756
2037	207 608	96 115	451 074	658 682
2038	207 608	96 115	465 457	673 064
2039	207 608	96 115	480 311	687 919
2040	207 608	96 115	495 654	703 262
2041	207 608	96 115	511 501	719 109
2042	129 978	60 175	527 854	657 832
2043	64 287	29 763	544 731	609 018
2044	0	0	562 147	562 147
TOTAL	5 605 410	2 595 097	10 902 434	16 507 845

Annexe n° 18

Tableau n° 32 : Loyers versés en k€ constants TTC (valeur janvier 2011). Hypothèse base arbitrage triennal (sur la base d'un taux occupation de 100 %)

Année	NPI		Lot 1 / Lot 2 / Lot 3		NPI + Lot 1 / Lot 2 / Lot 3		Total investissement + fonctionnement
	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	
2 010			34 900	60 482	34 900	15 000	60 482
2 011			42 700	71 437	42 700	18 180	71 437
2 012			55 200	93 607	55 200	24 170	93 607
2 013			55 700	95 127	55 700	24 420	95 127
2 014			55 700	95 127	55 700	24 420	95 127
2 015	77 630	78 945	55 700	95 127	133 330	60 360	174 072
2 016	143 321	147 345	55 700	95 127	199 021	90 772	242 473
2 017	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 018	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 019	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 020	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 021	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 022	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 023	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 024	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 025	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 026	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 027	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 028	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995
2 029	207 608	208 867	55 700	95 127	263 308	120 535	303 995

2 030	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 031	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 032	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 033	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 034	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 035	207 608	96 115	208 867	55 700	24 420	95 127	263 308	120 535	303 995	567 303
2 036	207 608	96 115	208 867	50 500	21 610	95 127	258 108	117 725	303 995	562 103
2 037	207 608	96 115	208 867	34 200	14 230	95 127	241 808	110 345	303 995	545 803
2 038	207 608	96 115	208 867	13 500	6 490	95 127	221 108	102 605	303 995	525 103
2 039	207 608	96 115	208 867	0	0	95 127	207 608	96 115	303 995	511 603
2 040	207 608	96 115	208 867	0	0	95 127	207 608	96 115	303 995	511 603
2 041	207 608	96 115	208 867	0	0	95 127	207 608	96 115	303 995	511 603
2 042	129 978	60 175	208 867	0	0	95 127	129 978	60 175	303 995	433 973
2 043	64 287	29 763	208 867	0	0	95 127	64 287	29 763	303 995	368 282
2 044	0	0	208 867	0	0	95 127	0	0	303 995	303 995
TOTAL	5 605 410	2 595 097	6 074 580	1 512 100	661 340	3 269 604	7 117 510	3 256 437	9 344 184	16 461 694

Tableau n° 33 : Loyers versés en k€ courants TTC. Hypothèse base arbitrage triennal (sur la base d'un taux occupation de 100 %)

Année	NPI Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	Lot 1 / Lot 2 / Lot 3 Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	NPI + Lot 1 / Lot 2 / Lot 3 Investissement Financement	Dont quote-part liée aux frais financier	Fonctionnement	Total Investissement + fonctionnement
2 010				34 900	15 000	60 482	34 900	15 000	60 482	95 382
2 011				42 700	18 180	73 631	42 700	18 180	73 631	116 331
2 012				55 200	24 170	99 446	55 200	24 170	99 446	154 646
2 013				55 700	24 420	104 169	55 700	24 420	104 169	159 869
2 014				55 700	24 420	107 377	55 700	24 420	107 377	163 077
2 015	77 630	35 940	88 541	55 700	24 420	110 686	133 330	60 360	199 227	332 557
2 016	143 321	66 352	167 579	55 700	24 420	114 100	199 021	90 772	281 680	480 700
2 017	207 608	96 115	242 210	55 700	24 420	117 623	263 308	120 535	359 834	623 141
2 018	207 608	96 115	249 792	55 700	24 420	121 259	263 308	120 535	371 050	634 358
2 019	207 608	96 115	257 618	55 700	24 420	125 010	263 308	120 535	382 628	645 936
2 020	207 608	96 115	265 697	55 700	24 420	128 881	263 308	120 535	394 578	657 886
2 021	207 608	96 115	274 037	55 700	24 420	132 876	263 308	120 535	406 913	670 221
2 022	207 608	96 115	282 647	55 700	24 420	136 999	263 308	120 535	419 645	682 953
2 023	207 608	96 115	291 535	55 700	24 420	141 253	263 308	120 535	432 789	696 097
2 024	207 608	96 115	300 712	55 700	24 420	145 644	263 308	120 535	446 356	709 664
2 025	207 608	96 115	310 187	55 700	24 420	150 176	263 308	120 535	460 363	723 670
2 026	207 608	96 115	319 969	55 700	24 420	154 853	263 308	120 535	474 822	738 130
2 027	207 608	96 115	330 069	55 700	24 420	159 681	263 308	120 535	489 749	753 057
2 028	207 608	96 115	340 497	55 700	24 420	164 663	263 308	120 535	505 160	768 468
2 029	207 608	96 115	351 265	55 700	24 420	169 806	263 308	120 535	521 071	784 379
2 030	207 608	96 115	362 384	55 700	24 420	175 115	263 308	120 535	537 499	800 806
2 031	207 608	96 115	373 865	55 700	24 420	180 595	263 308	120 535	554 460	817 767

2 032	207 608	96 115	385 721	55 700	24 420	186 251	263 308	120 535	571 972	835 280
2 033	207 608	96 115	397 964	55 700	24 420	192 090	263 308	120 535	590 054	853 362
2 034	207 608	96 115	410 607	55 700	24 420	198 118	263 308	120 535	608 725	872 033
2 035	207 608	96 115	423 664	55 700	24 420	204 341	263 308	120 535	628 005	891 313
2 036	207 608	96 115	437 148	50 500	21 610	210 766	258 108	117 725	647 914	906 022
2 037	207 608	96 115	451 074	34 200	14 230	217 399	241 808	110 345	668 472	910 280
2 038	207 608	96 115	465 457	13 500	6 490	224 246	221 108	102 605	689 703	910 811
2 039	207 608	96 115	480 311	0	0	231 316	207 608	96 115	711 628	919 235
2 040	207 608	96 115	495 654	0	0	238 616	207 608	96 115	734 270	941 878
2 041	207 608	96 115	511 501	0	0	246 153	207 608	96 115	757 654	965 262
2 042	129 978	60 175	527 854	0	0	253 936	129 978	60 175	781 790	911 768
2 043	64 287	29 763	544 731	0	0	261 972	64 287	29 763	806 703	870 990
2 044	0	0	562 147	0	0	270 270	0	0	832 417	832 417
TOTAL	5 605 410	2 595 097	10 902 434	1 512 100	661 340	5 809 801	7 117 510	3 256 437	16 712 235	23 829 745

