



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 29

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. PATRICK HETZEL

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UN VOLONTARISME BUDGÉTAIRE FAVORABLE AU RENFORCEMENT DES RESSOURCES DISPONIBLES MAIS RELATIVISÉ PAR DES CONTRAINTES PÉRENNES	5
A. DES MOYENS INÉGALÉS PERMETTANT UN NIVEAU DE DÉPENSES ASSEZ EXCEPTIONNEL	6
1. Un exercice marqué par la hausse des montants consommés et des taux d'engagement élevés	6
2. Une croissance des ressources bénéficiant à l'ensemble des programmes	7
B. UNE EXÉCUTION TOUJOURS CONFRONTÉE AUX ALÉAS DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ET À DES FORCES D'INERTIE	9
1. Des difficultés persistantes à saturer un plafond d'emplois en hausse	9
2. Une reprise de la progression des restes à payer et des reports d'autorisation d'engagement	11
3. Frais de justice : un effort réel de maîtrise des dépenses qui tarde toutefois à produire tous ses effets	12
4. Un alourdissement des charges susceptibles de peser sur la capacité d'investissement du ministère de la Justice	13
5. L'aide juridictionnelle : une dépense en forte hausse sous l'effet de la réforme adoptée en 2015	14
II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE AU REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS ET DES RÉSULTATS ATTEINTS	15
A. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX	15
B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LA SURPOPULATION CARCÉRALE OCCULTANT QUELQUES PROGRÈS DANS LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS ?	16
C. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES RÉSULTATS ASSEZ CONTRASTÉS	17
D. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES ACQUIS À CONFORTER DANS LA GESTION DES RESSOURCES	17

E. LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE : DES PROGRÈS INÉGAUX APPELANT UNE INTENSIFICATION DE LA RATIONALISATION ENGAGÉE.....	18
III. L'EFFICACITÉ DES MOYENS MOBILISÉS DANS LE CADRE DES PLANS DE LUTTE ANTITERRORISTE (PLAT).....	19
A. UNE GESTION EFFICIENTE DE RESSOURCES EXCEPTIONNELLES...	20
1. Une consommation des crédits d'un niveau élevé.....	20
2. Des créations d'emplois proches des prévisions en dépit de problèmes de recrutements	21
3. Des instruments de pilotage garantissant un usage conforme des moyens des PLAT et du PART.....	22
B. DES PLANS FAVORISANT LA MOBILISATION DE LA JUSTICE ET OFFRANT LE CADRE POSSIBLE D'UN EFFORT À PÉRENNISER	23
1. Des dispositifs palliant des insuffisances et offrant des instruments nouveaux ...	23
2. Un cadre à reconduire pour soutenir la lutte contre le terrorisme ?.....	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	27
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	29

INTRODUCTION

La mission *Justice* constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de la Justice afin de remplir ses missions régaliennes. À cet effet, le périmètre de la mission – qui se confond avec celui du ministère – comprend six programmes. Trois programmes « métiers » concourent respectivement à l’organisation et au fonctionnement des juridictions de l’ordre judiciaire (programme 166 *Justice judiciaire*), des services pénitentiaires (programme 107 *Administration pénitentiaire*), ainsi que des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse (programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse*). Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* rassemble les moyens de l’état-major, des directions législatives et des services d’intérêt commun du ministère. Le programme 101 finance la politique de soutien à l’accès au droit et à la Justice. Enfin, le programme 335 vise à garantir l’autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature.

L’exercice 2017 présente une grande continuité avec les précédents exercices dans la mesure où il poursuit le mouvement, entamé voici une décennie, qui voit les pouvoirs publics affecter à la mission *Justice* des moyens en augmentation constante. Comme en 2016, les mesures décidées dans le cadre des plans de lutte antiterroriste (PLAT 1 et 2) y contribuent de manière significative. D’après les chiffres consolidés par la Cour des comptes⁽¹⁾, leur financement constitue, pour la mission, un apport de 375,69 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 288,06 millions en crédits de paiement (CP), répartis sur l’ensemble de ses programmes, à l’exclusion du programme 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

I. UN VOLONTARISME BUDGÉTAIRE FAVORABLE AU RENFORCEMENT DES RESSOURCES DISPONIBLES MAIS RELATIVISÉ PAR DES CONTRAINTES PÉRENNES

La loi de finances initiale (LFI) pour 2017 a accordé à la mission *Justice* **10 806,55 millions d’euros en autorisation d’engagement et 8 553,63 millions d’euros en crédits de paiement**. Par rapport à 2016, ces montants représentent **une hausse assez spectaculaire des AE (de 26,03 % après la baisse de 6,92 % enregistrée entre 2015 et 2016). La hausse du montant des crédits de paiement (+ 4,29 % contre 3,69 %) se poursuit à un rythme plus soutenu.**

(1) *Cour des comptes*, Mission Justice, Note d’analyse de l’exécution budgétaire,

Ce faisant, ainsi que le montre le tableau ci-après, **l'exécution 2017 repose sur des ressources inscrites au budget général d'un niveau jamais atteint pour la Justice**, en cohérence avec son statut de mission prioritaire.

Objectivement, il s'agit là d'un effort indéniable et méritoire. **Pour autant, son caractère spectaculaire ne saurait occulter la persistance d'un certain décalage entre l'ampleur des moyens mobilisés et les résultats obtenus, notamment dans le cadre de la démarche de performance.**

A. DES MOYENS INÉGALÉS PERMETTANT UN NIVEAU DE DÉPENSES ASSEZ EXCEPTIONNEL

Les crédits ouverts en 2017 ont atteint 11 520,39 millions d'euros en AE et 8 405,11 millions d'euros en CP. À l'instar des crédits inscrits en loi de finances initiale, les AE et les CP disponibles connaissent une progression spectaculaire ou soutenue (de respectivement 27,96 % et 2,90 %) qui les porte à des montants jamais atteints. Leur niveau explique la baisse toute relative des tensions observées en 2016 dans l'exécution des crédits.

1. Un exercice marqué par la hausse des montants consommés et des taux d'engagement élevés

S'établissant à **9 055,86 millions d'euros**, les AE consommés **connaissent une augmentation de 16,71 %**, indice d'une reprise d'autant plus importante qu'elle intervient à la suite d'une baisse non moins significative de 6,18 % en 2016. **Le montant des CP consommés progresse de 4,14 %** pour atteindre la somme inédite de 8 375,27 millions d'euros.

Le taux de consommation de ces crédits est en net recul en AE (83,80 % contre 90,49 %), en plus légère diminution en CP (de 98,05 % à 97,91 %). Il s'agit là néanmoins de taux d'exécution des crédits ouverts qui demeurent d'un niveau élevé. Ils surpassent même le niveau de l'exercice 2016, notamment pour certains programmes suivant la nature de la dépense. En soi, l'évolution du taux de consommation témoigne de ce que **la hausse des moyens contribue à l'atténuation des tensions qui avaient pu être observées en 2016** dans l'exécution des crédits. Toutefois, **ce constat n'implique pas que la budgétisation des dépenses corresponde toujours parfaitement à l'évolution des besoins au cours de l'exercice 2017.**

Il en va ainsi de l'exécution des **dépenses de fonctionnement**. Les crédits consommés en 2017 représentent 103,87 % des crédits de paiement prévus en LFI sur le titre III (contre 101,82 % en 2016). Cette surconsommation affecte tous les programmes à l'exclusion du programme 335. Suivant l'analyse de la Cour des comptes, **elle reflète à la fois l'effort de maîtrise programmé en loi de finances initiale et le caractère insuffisant de la dotation prévue**, l'application de la réserve précaution ajoutant aux contraintes de gestion que comportent les frais de justice.

2. Une croissance des ressources bénéficiant à l'ensemble des programmes

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, de manière plus prononcée qu'en 2016, la hausse de la consommation de crédits caractérise l'exécution de l'ensemble des programmes en 2017.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION JUSTICE ENTRE 2013 ET 2017

(en millions d'euros)

PROGRAMMES		2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2017/2016
166 – Justice judiciaire	AE	3 007,63 ⁽¹⁾	3 186,99	2 998,21	3 253,85	3 428,88	+ 5,39 %
		3 132,27 ⁽²⁾	3 285,46	3 254,52	3 497,05	3 616,33	+ 3,41 %
		2 811,03 ⁽³⁾	2 992,68	2 846,51	3 227,07	3 273,65	+ 1,44 %
	CP	3 067,93	3 115,10	3 068,30	3 216,39	3 322,68	+ 3,30 %
		3 040,38	3 063,46	3 105,42	3 241,65	3 304,63	+ 1,94 %
		3 034,80	3 053,58	3 089,39	3 225,11	3 291,91	+ 2,07 %
107 – Administration pénitentiaire	AE	2 885,16	2 842,81	4 703,54	3 727,32	5 763,50	+ 53,63 %
		3 677,58	3 654,43	5 020,67	3 887,37	6 226,72	+ 60,18 %
		2 813,26	2 943,07	3 992,61	3 041,81	4 247,41	+ 39,63 %
	CP	3 193,33	3 229,94	3 374,98	3 464,13	3 614,72	+ 4,35 %
		3 135,19	3 191,56	3 357,66	3 414,79	3 535,80	+ 3,54 %
		3 130,18	3 171,29	3 322,22	3 340,93	3 531,96	+ 5,72 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	AE	799,90	779,18	779,88	809,21	843,07	+ 4,18 %
		801,79	771,62	794,44	819,96	843,00	+ 2,81 %
		783,99	758,66	780,09	803,00	821,76	+ 2,34 %
	CP	789,90	783,18	777,38	803,94	828,74	+ 3,08 %
		769,49	761,20	780,82	809,15	817,32	+ 1,01 %
		765,88	757,90	774,92	798,18	812,94	+ 1,85 %
101 – Accès au droit et à la justice	AE	339,67	368,00	359,15	365,94	403,10	+ 10,15 %
		337,98	384,13	340,15	340,76	381,26	+ 11,89 %
		337,78	381,71	338,85	338,83	380,74	+ 12,37 %
	CP	339,67	368,00	357,73	366,56	403,10	+ 9,97 %
		337,98	383,93	338,73	338,97	379,34	+ 11,91 %
		337,95	381,57	338,73	338,96	379,31	+ 11,90 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	299,12	407,38	357,60	414,37	364,22	- 12,10 %
		310,14	419,42	368,00	453,53	448,92	- 1,02 %
		290,60	308,83	308,92	345,16	329,04	- 4,67 %
	CP	302,56	314,26	318,94	346,64	379,84	+ 9,58 %
		302,45	307,79	334,03	358,40	362,97	+ 1,28 %
		301,94	293,36	320,45	334,92	354,98	+ 5,99 %
335- Conseil supérieur de la Magistrature	AE	8,46	3,79	3,62	3,45	3,77	+ 9,28 %
		9,18	5,54	4,49	4,19	4,16	- 0,72 %
		6,57	3,22	3,18	3,55	3,26	- 8,17 %
	CP	4,65	4,18	4,34	4,41	4,55	+ 3,17 %
		5,40	5,18	5,12	5,14	5,05	- 1,75 %
		3,54	3,49	3,90	4,39	4,17	- 5,01 %
TOTAL	AE	7 339,95	7 588,06	9 202,00	8 574,54	10 806,55	+ 26,03 %
		8 268,94	8 520,60	9 782,27	9 002,86	11 520,39	+ 27,96 %
		7 043,23	7 388,16	8 270,15	7 759,42	9 055,86	+ 16,71 %
	CP	7 698,05	7 814,67	7 901,67	8 202,07	8 553,63	+ 4,29 %
		7 590,89	7 713,12	7 921,78	8 168,10	8 405,11	+ 2,90 %
		7 574,28	7 661,18	7 849,60	8 042,49	8 375,27	+ 4,14 %

Source : Rapports annuels de performance 2013 à 2017.

(1) Crédits votés en loi de finances initiale.

(2) Crédits ouverts en gestion.

(3) Crédits consommés.

Compte tenu de leurs masses financières respectives, **la progression des crédits consommés procède avant tout du nouvel accroissement des dépenses des programmes 166 *Justice judiciaire* (+ 1,44 % en AE et + 2,07 % en CP) et surtout 107 *Administration pénitentiaire* (+ 39,63 % en AE et + 5,72 % en CP).**

- **Le programme 166** accroît sa consommation de crédits du fait principalement de l'exécution de trois actions : l'action 02 *Conduite de la politique pénale* (en rapport avec une nouvelle hausse sensible des paiements pour frais médicaux, de la consolidation des frais de justice, ainsi que de la baisse des montants mobilisés par les frais relatifs aux autres services et prestations de service, les frais d'huissiers de justice, ainsi que par les frais d'enquête sociale rapide, d'enquête de personnalité et de contrôle judiciaire) ; l'action 07 *Formation* (à raison de la hausse des dépenses de formation portées par l'École nationale des Greffes et surtout par les Bop régionaux). L'action 01 *Traitement et jugement des contentieux civils* enregistre quant à elle une progression plus modérée, du fait de la baisse des frais de justice.

- Le spectaculaire dynamisme de la consommation de crédits du **programme 107 trouve essentiellement son origine dans l'évolution des dépenses de l'action 01– *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice***. L'évolution des AE consommées correspond à l'affectation de crédits aux opérations réalisées par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ), pour un total de 501,5 millions d'euros (contre 129 millions d'euros en 2016).

Ces ressources visaient notamment à permettre le passage en phase opérationnel des projets des centres pénitentiaires de Troyes (109,9 millions d'euros), de Bordeaux-Gradignan (125,1 millions d'euros) et de Lille Loos (139,8 millions d'euros, avec l'adjonction d'un quartier de préparation à la sortie de 120 places) ;

- Alors que 2016 avait été caractérisée par une augmentation assez soutenue des dépenses, l'exécution du programme **310** est marquée en 2017 **par un recul de la consommation d'AE (- 4,67 %) et une hausse soutenue du montant des CP consommés (+ 5,99 %)**. Ces évolutions divergentes correspondent à l'exécution des crédits d'investissement liés à l'avancement des grands projets applicatifs portés par l'action 10 *Action informatique ministérielle*. L'action 04 *Gestion de l'administration centrale* enregistre un recul de sa consommation d'AE (- 2,88 %) et un tassement des crédits de paiements (- 0,04 %), notamment sous l'effet d'une baisse de dépenses de fonctionnement courant hors dépenses immobilières.

La progression des dépenses du programme 182 *Protection judiciaire* se poursuit à un rythme atténué, tant en AE (+ 1,84 %, avec une dépense portée à 821,76 millions d'euros) qu'en CP (812,94 millions d'euros, soit + 1,85 %). Cette modération résulte de la consommation des crédits **de l'action 01 *Mise en œuvre des décisions judiciaires***.

B. UNE EXÉCUTION TOUJOURS CONFRONTÉE AUX ALÉAS DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE ET À DES FORCES D'INERTIE

Certes, en comparaison avec 2016, **le montant des crédits annulés aux termes des différents mouvements de « gels » et « surgels » décidés après application de la réserve de précaution se réduit à 214 millions d'euros** en crédits de paiement (contre 224 millions d'euros). 48 % des crédits « gelés » ont été restitués en fin de gestion (contre 41 % en 2016). Toutefois, **le montant initial de la réserve de précaution progresse par rapport au début de l'exercice précédent**, tant en AE (461,1 millions d'euros contre 299 millions d'euros) qu'en CP (281 millions d'euros) contre 269 millions d'euros.

En outre, **la programmation du ministère de la Justice a été confrontée à trois mesures d'annulation de crédits⁽¹⁾, pour un total de près de 238,2 millions d'euros, soit un montant équivalent à près de trois fois celui constaté fin 2016**. Ces annulations affectent pour l'essentiel trois programmes : d'abord, l'Administration pénitentiaire (53 % des annulations en AE et CP), en raison des recrutements de personnels pénitentiaires inférieurs aux prévisions ; ensuite, la Justice judiciaire (27 % des annulations en AE et 17 % en CP) à cause de la sous-consommation des crédits de personnel, ainsi que du décalage d'opérations immobilières ; enfin, l'Accès au droit et à la Justice (10 % des annulations).

Si elles peuvent constituer des mesures de bonne gestion, au regard des contraintes d'exécution des programmes, **les annulations n'en conduisent pas moins à s'interroger sur la portée exacte des autorisations budgétaires, voire sur la soutenabilité de la dépense**.

1. Des difficultés persistantes à saturer un plafond d'emplois en hausse

Franchissant un nouveau palier par rapport au montant déjà exceptionnel enregistré en 2016, les dépenses de personnel s'établissent à **5 260,18 millions d'euros (en AE et CP), montant connaissant une croissance encore supérieure à celle constatée en 2016** (+ 4,75 % contre 3,8 %). Hors cas pension, ils s'élèvent à 3 583 millions d'euros et apparaissent en retrait de 1,2 % par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale (soit 3 627 millions d'euros).

À l'échelle de la mission, le montant des dépenses consacrées aux rémunérations d'activité (soit 3 131,18 millions d'euros) augmente de 4,43 %. En revanche, la somme des cotisations et contributions sociales et les prestations sociales et allocations diverses enregistrent des reculs globaux de respectivement 5,86 % et 3,1 %.

Les revalorisations indemnitaires et statutaires (estimées par la Cour des comptes à 41,1 millions d'euros) concernent pour l'essentiel les agents des

(1) En application des deux décrets d'avance (décrets n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 et n° 2017-1639 du 30 novembre 2017) et de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaires* et présentent un impact limité. Ainsi, il convient de prendre en compte un décalage dans la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) de la filière insertion probation, ainsi que de la prime de fidélisation pour les personnels de surveillance.

Le véritable déterminant du niveau des dépenses de personnel réside dans **un nouvel accroissement des effectifs de la mission qui, au demeurant, réduit en 2017 la sous-consommation de son plafond d'emplois.**

En gestion, les effectifs passent en effet de 79 824 en 2016 à **82 204 équivalents temps plein (ETPT) en 2017**, soit une progression de 2 380 ETPT. **Même si ce renforcement concerne tous les programmes de la mission, il bénéficie en particulier à l'Administration pénitentiaire (+ 1 201 ETPT) et à la Justice judiciaire (+ 881 ETPT).** Au regard de leurs ressources, les programmes 185 et 310 connaissent également une augmentation substantielle de respectivement 179 et 118 ETPT.

Par rapport à l'autorisation parlementaire (portée en LFI de 81 030 à 83 258 ETPT), l'écart se réduit, passant de – 1 206 ETPT au terme de l'exercice 2016 à **un déficit de 1 054 ETPT à la fin de l'année 2017.**

Outre **l'apport des plans de lutte contre le terrorisme (PLAT)**, ce bon résultat s'explique par la **bonne exécution d'un schéma d'emploi expansif**, avec 1 841 ETPT effectivement mis à la disposition de la mission (sur un objectif de 2 100 ETPT alloués). Si la sous-consommation du plafond d'emploi affecte tous les programmes de la mission, **elle est plus particulièrement le fait, en 2017, de trois programmes :**

– **le programme 107 Administration pénitentiaire (– 446 ETPT) :** même si l'effectif des surveillants en activité s'accroît, le programme se heurte encore à des difficultés de recrutements. Ceux-ci sont inférieurs aux prévisions dans la catégorie des « personnels de surveillance C »⁽¹⁾, à raison de la baisse des inscriptions aux concours, du nombre finalement restreint de candidats présents, ainsi que d'un taux de démission en cours de scolarité relativement élevé ; par ailleurs, de manière plus limitée, le programme a eu recours à des agents non titulaires à certains postes afin de répondre au problème de la vacance des emplois ;

– **le programme 166 Justice judiciaire (– 260 ETPT) :** l'écart à la prévision s'explique par une sous-exécution du plafond emploi destinée à compenser les recrutements autorisés au-delà du plafond d'emploi arrêté en 2016

(1) D'après le rapport annuel de performance, si trois promotions d'élèves surveillants sont rentrés à l'École nationale d'Administration pénitentiaire (ENAP) en 2017, la deuxième promotion n'a permis de recruter que la moitié des effectifs attendus (soit 469 élèves sur 874 escomptés).

pour ce qui concerne les greffiers ; en revanche, le nombre effectif de magistrats en activité progresse (de 8 068 à 8 172) ;

– **le programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse* (- 251 ETPT) :** la sous-consommation résulte en partie de fins de contrats et de sorties pour d'autres motifs supérieures aux prévisions, ainsi que d'un très léger déficit dans l'exécution du plafond d'emplois.

2. Une reprise de la progression des restes à payer et des reports d'autorisation d'engagement

• Tous programmes confondus, **les restes à payer s'établissent à environ 6 661,44 millions d'euros, montant en croissance de 11,35 %** par rapport à l'exercice 2016.

Ce faisant, l'exercice 2017 marque une rupture par rapport à la relative stabilisation observée depuis 2015. Cette reprise tient essentiellement à **l'alourdissement des restes à payer du programme 107 *Administration pénitentiaire* (+ 17,97 %)**, en conséquence de plusieurs postes de dépenses : les loyers dus au titre de l'exécution des contrats de partenariats publics privés – PPP – (1,5 milliard d'euros en 2017) ; les marchés en gestion déléguée des centres pénitentiaires (1,4 milliard d'euros) ; les opérations immobilières (1 milliard d'euros).

À l'exclusion du programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse*, tous les autres programmes voient s'amenuiser la charge des autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement.

Les restes à payer peuvent se justifier par le rythme des travaux entrepris qui conduit à un échelonnement de la consommation des crédits de paiement, parfois bien des années après l'inscription des autorisations d'engagement. Cela étant, ainsi que le Rapporteur spécial l'a souligné à diverses reprises, **le poids des restes à payer peut restreindre assez considérablement la latitude des responsables de programme en gestion**. Il en va tout particulièrement ainsi du programme 107 dont les restes à payer représentent 56,08 % des CP consommés par la mission en 2017.

• **L'évolution des reports de crédits de 2016 à 2017 peut susciter des préoccupations similaires quant à l'exécution de la mission**

Les reports s'élèvent à 939,1 millions d'euros en AE et à 75,5 millions d'euros en CP. Par rapport à l'exercice précédent, ils s'accroissent de 300 millions d'euros en AE et représentent 17 % des autorisations d'engagement sur les crédits hors titre II (contre 18,5 % en 2016 et 21 % en 2015).

Certes, la forte progression des crédits inscrits contribue à en réduire la part dans l'exécution des crédits ouverts. Toutefois, ainsi que le relève la Cour, l'importance des reports constitue un facteur de fragilité potentielle en gestion, dès

lors que l'exercice dépend de leur affectation et qu'ils peuvent être soumis à des mesures de régulation budgétaire. Au vu des résultats de l'exercice 2017, **ce risque apparaît particulièrement manifeste dans le cas des programmes 107 Administration pénitentiaire, 166 Justice judiciaire et 310 Conduite et pilotage de la politique de la Justice**. De fait, s'agissant de ce dernier programme, les reports d'autorisation d'engagement comptent pour 27,89 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

3. Frais de justice : un effort réel de maîtrise des dépenses qui tarde toutefois à produire tous ses effets

Suivant le chiffrage établi par la Cour des comptes, **les crédits consommés sur le titre III pour le règlement des frais de justice se réduisent à 495,5 millions d'euros**. Par rapport à l'exercice 2016, il s'agit d'une dépense en très net recul, tant du point de vue de son montant (-20,59 %) que de la part qu'elle occupe dans les dépenses de fonctionnement (24,93 % contre 29 % au terme de l'exercice 2016).

Toutefois, les crédits consommés pour les frais de justice excèdent les prévisions de la loi de finances initiale (soit 468 millions d'euros). Ce dépassement s'accompagne d'une progression des charges à payer qui s'établissent à 203 millions d'euros. En soi, l'écart à la prévision souligne une nouvelle fois les deux obstacles auxquels se heurte le ministère de la Justice dans ses efforts de réduction des frais de justice.

Le premier obstacle tient au décalage entre les économies attendues et réalisées sur certains postes de dépenses. Il en va ainsi des dépenses d'analyse et d'expertise médicales, poste en hausse importante suivant l'analyse de la Cour des comptes, sans que les causes de cet alourdissement soient déterminées. Par ailleurs, comme en 2016, **le déploiement de la plateforme nationale d'interceptions judiciaires (PNIJ) ne permet pas de réduire autant qu'il était escompté le recours aux prestataires privés** de location de matériel d'interception et de géolocalisation. Ce constat conduit d'ailleurs la Cour des comptes à s'interroger sur le coût de ce dispositif et de son efficacité. De fait, les économies attendues de la PNIJ ont été ramenées de 47 millions d'euros à 16 millions d'euros en 2017 et à 14,5 millions d'euros en 2018.

Le second obstacle à la maîtrise des frais de justice découle du **caractère encore perfectible du pilotage de cette dépense**. Certes, suivant le constat de la Cour des comptes, le déploiement de *Chorus pro* à l'échelle de l'ensemble des cours d'appel a permis d'apurer les dettes accumulées, d'homogénéiser les pratiques et de mieux connaître l'objet des dépenses. L'application favorise une comparaison des résultats obtenus par les chefs de cour et procure des éléments d'information intégrés dans l'établissement des dotations budgétaires. Cela étant, **des progrès dans la prévision de dépense et une évaluation des résultats en matière d'interceptions judiciaires paraissent hautement souhaitables**.

4. Un alourdissement des charges susceptibles de peser sur la capacité d'investissement du ministère de la Justice

• Comme en 2016, sur le titre V, l'exercice se caractérise par la **disproportion entre le rythme de consommation des autorisations d'engagement, très soutenu (+ 54,65 %, à 558,34 millions d'euros) et celui des crédits de paiement, moins substantiel (+ 2,36 %, à 419,88 millions d'euros).**

Cette situation tient au dynamisme de l'exécution des AE du programme 107 *Administration pénitentiaire*, (en hausse de 39,63 %, à 4 247,41 millions d'euros).

Ce niveau exceptionnel correspond au lancement ou à la réalisation des grands programmes immobiliers du ministère de la Justice, notamment de son parc pénitentiaire. Toutefois, comme déjà souligné en 2016, **l'écart entre les AE et les CP comporte le risque de restreindre à l'avenir la latitude des gestionnaires** du fait de l'importance des restes à payer. Ce risque existe tout particulièrement pour le programme immobilier de l'Administration pénitentiaire.

• De même, **le Rapporteur spécial ne peut que réitérer la préoccupation qu'il avait exprimée en 2016 à propos des contraintes que constituaient les engagements souscrits dans le cadre des contrats de partenariats publics privés (PPP).**

De fait, **l'alourdissement des charges reposant sur les crédits d'investissement du ministère de la Justice se matérialise en 2017.** Il en va ainsi pour la Justice judiciaire à la suite de la livraison – tardive – du nouveau Palais de Justice de Paris sur le site des Batignoles⁽¹⁾. En 2017, le PPP a donné lieu à la consommation d'environ 12,57 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre des fiches modificatives du contrat (dont 3,52 millions d'euros pour la fiche modificative relative à l'aménagement des locaux du commandement de sûreté et du commandement du dépôt de police). Le montant des crédits de paiement consommés atteint environ 25 millions d'euros, dont près de 16,56 millions d'euros au titre du loyer dû par l'État⁽²⁾.

Pour ce qui concerne le partenariat public privé relatif au Palais de Justice de Caen, la dépense s'élève à 1,82 million d'euros en AE et à environ 2,61 millions d'euros en CP (dont près de 1,98 million d'euros pour la part financement).

Une évolution semblable peut être observée pour les opérations de l'Administration pénitentiaire. D'après les données figurant dans la note d'exécution budgétaire, les établissements objets d'un partenariat public privé ont généré une consommation d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement

(1) Initialement fixée au 30 juin, la livraison est intervenue le 11 août 2017.

(2) Cette somme recouvre les parts investissement (4,32 millions d'euros), financement (8,77 millions d'euros) et fonctionnement (3,48 millions d'euros).

d'un montant respectif de 8,33 millions d'euros et de 38,75 millions d'euros. On notera que l'exécution des contrats ne se limite pas à cette dépense en titre V. Il convient de lui ajouter les crédits consommés au titre des parts fonctionnement (pour 55,62 millions d'euros en AE et 81,77 millions d'euros en CP) et financement (20,22 millions d'euros en AE et 40,34 millions d'euros en CP).

5. L'aide juridictionnelle : une dépense en forte hausse sous l'effet de la réforme adoptée en 2015

Les crédits consommés au titre de l'action 01 Aide juridictionnelle augmentent de 12,27 % en AE et de 12,18 % en CP pour atteindre respectivement environ 342,69 millions d'euros et 342,42 millions d'euros.

Il s'agit là d'un niveau de dépenses inédit pour ce dispositif créé par la loi du 10 juillet 1991 ⁽¹⁾. L'exécution 2017 marque donc une reprise de la dépense, après la baisse de 2,71 % enregistrée tant en AE qu'en CP entre 2015 et 2016. **Cette évolution résulte de la hausse des crédits d'intervention consommés en vue du financement, par le biais des CARPA ⁽²⁾, de la rétribution assurée aux avocats** au titre de leur mission d'aide juridictionnelle. Cette dépense progresse de 35,6 millions d'euros par rapport à 2016.

Les ressources budgétaires affectées à cet objet augmentent de 11,4 %, passant de 229,28 millions d'euros en 2016 à 255,32 millions d'euros en 2017. Le produit des recettes générées par la taxe spéciale sur les contrats d'assurance de protection juridique (TSCA) et de celles assises sur le produit d'amendes pénales s'élève à 83 millions d'euros, conformément aux dispositions prises dans la loi de finances initiale pour 2016 ⁽³⁾. Le financement total de l'aide juridictionnelle atteint ainsi 491 millions d'euros (dont 371 millions d'euros de crédits budgétaires et 83 millions de recettes extrabudgétaires). Avec un montant de 22,4 millions d'euros en 2017, la trésorerie des CARPA apparaît stabilisée.

La croissance des dépenses en rapport avec la mise en œuvre de l'aide juridictionnelle peut paraître paradoxale alors que le nombre de mission diminue très légèrement (passant de 824 934 en 2016 à 823 736 en 2017).

Il ne s'agit en réalité que de la **conséquence des effets inflationnistes des mesures arrêtées dans le cadre de la réforme engagée en 2015** et qui repose sur :

– le rehaussement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle (de 941 euros à 1 000 euros) ;

– la revalorisation de l'unité de valeurs servant de référence au calcul de la rétribution des avocats (de plus de 18 % en 2016 et d'un tiers en 2017) ;

(1) Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

(2) Caisse autonome de règlement pécuniaire des avocats.

(3) Cf. article 42 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

– de la suppression des règles de modulation de la rétribution des avocats en fonction de leur barreau d'appartenance, à compter du 1^{er} janvier 2017.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, **la Cour évoquait déjà l'existence d'un risque important pour la soutenabilité du programme 101 à partir de 2017, compte tenu de l'effet en année pleine de ces mesures. Du point de vue du Rapporteur spécial, cette question demeure posée** dans l'attente des résultats de l'exercice 2018 qui sera la première année de l'application pleine et entière de la réforme.

II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE ENCORE PERFECTIBLE AU REGARD DES OBJECTIFS FIXÉS ET DES RÉSULTATS ATTEINTS

Comme on pouvait déjà en dresser le constat au terme de l'exercice précédent, plusieurs des indicateurs les plus significatifs au regard des missions de la Justice montrent des résultats en deçà des cibles assignés. D'autres mettent en lumière des performances à peine équivalentes à celles mesurées en 2016, voire en recul par rapport aux résultats obtenus en 2015.

A. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX

En premier lieu, l'allongement des **délais de traitement des procédures civiles (hors procédures courtes) se poursuit**. Contrairement à 2016, ce constat vaut pour l'ensemble des juridictions, hormis la Cour de cassation. Les délais de jugement dépassent ceux constatés au terme de l'exercice 2016, mais aussi de 2015 (hormis pour les tribunaux d'instance). Logiquement, ils ne respectent pas la cible fixée pour 2017 et pas davantage la prévision actualisée.

En ce qui concerne les Cours d'appel, le rapport annuel de performance évoque l'impact de la situation des chambres sociales. Celles-ci pâtiraient notamment du déstockage des affaires liées à la réforme des conseils de prud'homme, ainsi qu'à l'intégration des juridictions sociales aux futurs pôles sociaux des tribunaux de grande instance (TGI) ⁽¹⁾.

Pour leur part, les tribunaux de grande instance demeureraient confrontés aux difficultés inhérentes aux nombreuses et importantes évolutions législatives réalisées ces dernières années. Le rapport annuel de performance cite par exemple l'extension des domaines de compétence du juge des libertés et de la détention. Il s'avère également que certains contentieux pèsent sur le fonctionnement des juridictions (tels que le droit de la famille ou l'hospitalisation sous contrainte). Les simplifications procédurales décidées dans le cadre de la loi de modernisation de la Justice du XXI^e siècle ne produisent pas encore leurs effets. En revanche,

(1) En application de l'article 12 de la loi n° 2016-1547 de modernisation de la Justice du XXI^e siècle du 18 novembre 2016.

l'exercice 2017 marque un arrêt dans la hausse régulière et significative des stocks.

Indice d'une charge de travail alourdie et de difficultés parfois accrues pour les Cours d'appel et les tribunaux de grande instance, le pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures augmente. Il se situe bien au-delà des prévisions pour l'exercice 2017 mais également des réalisations 2015 et 2016. Seuls les tribunaux d'instance affichent une performance stable.

Comme en 2015 et 2016, le Rapporteur spécial déplore que la maquette de performance ne comporte **pas de données chiffrées sur le délai moyen de traitement des procédures pénales (en dehors de la Cour de cassation)**, ainsi que le taux de mise à exécution et le délai moyen de mise à exécution.

B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : LA SURPOPULATION CARCÉRALE OCCULTANT QUELQUES PROGRÈS DANS LA PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS ?

Le fait saillant de l'exécution 2017 demeure la persistance d'une surpopulation carcérale à des niveaux élevés. Le taux d'occupation des places en maison d'arrêt a franchi un nouveau seuil, en s'établissant à 137,7 % (contre un taux de 136 % en 2016). Il déjoue la prévision du Gouvernement qui tablait sur une baisse au demeurant très légère (132 % suivant la prévision 2017).

Cette situation résulte comme en 2016 de deux facteurs :

– une nouvelle hausse du nombre de personnes prévenues en détention (+ 4,6 %) ;

– une augmentation moins rapide des places opérationnelles (+ 15 places en moyenne par rapport à l'exercice précédent) que l'évolution du nombre de détenus en maisons d'arrêt (+ 954 détenus en moyenne par rapport à 2016)

Le nombre de détenus par cellule demeure inchangé par rapport à 2015 et 2016.

On constate par ailleurs une **forte augmentation du taux d'incidents pour 10 000 détenus** : le taux d'agressions contre le personnel atteint le ratio de 3 172 (contre 3 029 en 2015 et 3 027 en 2016). On notera que le sous-indicateur relatif aux **agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail** n'est pas renseigné.

Par rapport aux résultats de l'exercice 2016, une volonté d'améliorer la prise en charge des détenus peut être perceptible dans l'évolution du « *taux d'établissement labellisés dans le processus de « prise en charge et d'accompagnement des personnes détenues »* (objet de l'indicateur 2.3).

Toutefois, on ne saurait se montrer plus catégorique dans cette affirmation en l'absence d'indicateur faisant état des réalisations constatées en 2017, sur des points aussi importants que l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

C. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES RÉSULTATS ASSEZ CONTRASTÉS

L'allongement des délais de prise en charge imputables aux services du secteur public et du secteur associatif habilités se poursuit. Cette évolution recouvre néanmoins des résultats divergents. Le programme respecte la cible fixée pour 2017 la prise en charge des jeunes faisant l'objet de mises sous protection judiciaire, d'un placement en liberté surveillée, de sursis avec mise à l'épreuve, de travaux d'intérêt général ou des aménagements de peine. En revanche, il enregistre une contre-performance en ce qui concerne les personnes en liberté surveillée préjudicielle, sous contrôle judiciaire ou soumises à une obligation de réparation, ainsi qu'à des sanctions éducatives et des stages. Suivant l'analyse du rapport annuel de performance les mesures destinées à permettre de respecter les délais prescrits par l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante n'ont pas encore produit leur effet.

Par rapport à l'exercice 2016, le taux d'occupation des diverses structures de la PJJ⁽¹⁾ tend à progresser mais il demeure légèrement inférieur à la cible. Toutefois, le rapport annuel de performance pour 2017 signale la persistance de problèmes conjoncturels et structurels rencontrés par les établissements dans la prise en charge d'un public particulièrement difficile, avec des violences et des atteintes aux personnes et aux biens. Ces faits ne sont pas sans rapport avec le fort taux de rotation des équipes, ainsi que des recrutements difficiles, tant la catégorie des éducateurs que dans celles des cadres (directeurs, responsables d'unité, chefs de service).

Du point de vue du Rapporteur spécial, l'appréciation des performances de la PJJ mériterait une mesure précise de la part des jeunes 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. Or, cet indicateur n'est pas renseigné en 2017.

D. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES ACQUIS À CONFORTER DANS LA GESTION DES RESSOURCES

L'exercice 2017 se caractérise par **une nouvelle amélioration du traitement des demandes d'aide juridictionnelle.** Ces progrès se mesurent, d'une part, au **raccourcissement du délai moyen de traitement des dossiers** : au plan national, celui-ci s'établit à 36 jours en 2017 (contre 39 jours en 2016 et 43 jours en 2015). D'autre part, **le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle**

(1) Il s'agit des établissements de placement éducatif (EPE) et des unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) ; des centres éducatifs renforcés (CER) ; des centres éducatifs fermés (CEF).

(BAJ) traitant les demandes en plus de 60 jours se réduit, passant de 10,4 % en 2016 à 9,1 % en 2017.

Suivant l'analyse du rapport annuel de performance, il s'agit là des effets de deux actions : en premier lieu, l'actualisation continue des formulaires à remplir par les justiciables, leur plus grande clarté favorisant la réduction du nombre des échanges et démarches pour la constitution des dossiers ; en second lieu, l'effort des juridictions pour affecter les personnes indispensables au bon fonctionnement des BAJ.

Par ailleurs, on constate **une cinquième baisse du coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle**. Celui-ci s'établit à 13,45 euros pour une décision en 2017 (contre 14,06 euros en 2016 et 14,71 euros en 2015), soit un montant inférieur à la cible. Le rapport annuel de performance explique ce résultat par la conjonction de deux facteurs : d'une part, une baisse de la masse salariale (de 3,2 %) ; d'autre part, la hausse du nombre de décisions rendues (+ 1,3 %), en conséquence du relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle.

En revanche, comme en 2016 et à l'instar de la Cour des comptes, **le Rapporteur spécial ne peut que déplorer un nouvel affaiblissement du taux de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle**. Celui-ci passe en effet de 6,9 % en 2015 et 2016, à 5,4 % en 2017, résultat bien en deçà de la cible fixée (soit 9 %). Ce constat appelle indiscutablement l'approfondissement des mesures prises par le responsable du programme dans le cadre de sa démarche de performance qui, aujourd'hui, repose sur la diffusion des bonnes pratiques (par le biais de notes de sensibilisation), l'utilisation d'outils informatiques de suivi et le renforcement du pilotage de demandes de recouvrement.

E. LE PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE : DES PROGRÈS INÉGAUX APPELANT UNE INTENSIFICATION DE LA RATIONALISATION ENGAGÉE

L'exercice 2017 voit la mission conforter l'efficacité de la fonction **achat** (avec des gains très supérieurs à la réalisation 2016 bien qu'inférieurs à la cible). **La performance des systèmes d'information et de communication (SIC) apparaît pour l'essentiel conforme aux prévisions** (en termes de dépense par poste ou de nombre de postes bureautiques). Selon le rapport annuel de performance, l'exercice 2017 est notamment marqué par : la poursuite du projet GISTI (gestion et industrialisation du poste de travail dans le système d'information) et l'avancement des déploiements dans les domaines de la téléphonie sécurisée, du WIFI et de la téléphonie sur IP.

En revanche, nonobstant l'effet de certaines réorganisations ou du changement de périmètre de certaines grandes opérations, **l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets informatiques révèle la persistance d'écarts budgétaires et calendaires significatifs** par rapport aux

prévisions. Le rapport annuel de performance rend également compte de la **réurrence des retards de réalisation et de dépassement de coûts dans la conduite de projets immobiliers**, tant pour la Justice judiciaire que pour l'administration pénitentiaire.

Du point de vue du Rapporteur spécial, le renouvellement de ces contre-performances ne peut que plaider en faveur de la poursuite du renforcement du secrétariat général du ministère de la Justice, ainsi que de l'amélioration des outils de suivi et d'évaluation de la dépense dont il peut disposer à ce jour.

III. L'EFFICACITÉ DES MOYENS MOBILISÉS DANS LE CADRE DES PLANS DE LUTTE ANTITERRORISTE (PLAT)

En réponse aux deux vagues d'attentats survenues janvier et novembre 2015, le Gouvernement a formalisé **deux plans de lutte antiterroristes (PLAT 1 et 2) puis, en mai 2016, un plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART).**

Reposant en partie sur des réflexions et des mesures initiées dès avril 2014, les PLAT 1 et 2, ainsi que le PART visaient à dégager et à affecter des moyens supplémentaires au ministère de la Justice afin de lui permettre de prendre toute sa part à la lutte contre le terrorisme, par la mise en place d'un dispositif global. Celui-ci avait notamment pour objectifs : l'identification des détenus radicalisés ; le renforcement du pôle antiterroriste de Paris ; le développement des équipes du renseignement pénitentiaire, l'installation de magistrats référents dans les parquets, la sécurisation des locaux des juridictions et du parc pénitentiaire, la prise en charge des jeunes en voie de radicalisation.

La mise en œuvre devait s'échelonner sur les exercices 2015 à 2017 et impliquer l'ensemble des programmes de la mission Justice. Les PLAT 1 et 2 visaient à assurer le financement à la fois d'actions ponctuelles – qui n'ont pas vocation à donner lieu à une réouverture de crédits l'année suivante – et des mesures structurelles ou de long terme dont la dépense relève de la loi de finances.

Dès lors que la France ne peut baisser la garde face à la gravité d'une menace persistante, aiguë et multiforme, il importe d'établir une première évaluation de ces dispositifs. Des travaux de contrôle que le Rapporteur spécial a engagés mais qui mériteraient sans doute d'autres développements, deux conclusions ressortent : d'une part, l'efficacité de la mobilisation réalisée dans le cadre des PLAT et du PART ; d'autre part, la nécessité de pérenniser l'effort engagé, sans préjudice du cadre dans lequel il serait déployé.

A. UNE GESTION EFFICIENTE DE RESSOURCES EXCEPTIONNELLES

D'après une première analyse des dépenses établies par la Cour des comptes, le montant des crédits programmés dans le cadre des deux PLAT, ainsi que du PART s'élève aujourd'hui, tous programmes confondus, à **375,69 millions d'euros en AE (dont 287,60 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2017) et 288,07 millions d'euros en CP (dont 222,98 millions d'euros en LFI 2017)**.

Le Rapporteur spécial considère que la mise en œuvre des deux PLAT et du PART paraît relativement satisfaisante dans la mesure où elle a donné lieu, sur plan quantitatif, à une consommation de crédits d'un niveau élevé, à des créations d'emplois proches des prévisions, ainsi qu'à la mise en œuvre d'instruments de pilotage et de suivi.

1. Une consommation des crédits d'un niveau élevé

Le montant des crédits consommés atteint **157,65 millions d'euros en AE et 166,72 millions d'euros en crédits de paiement**.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, les dépenses réalisées peuvent varier assez sensiblement entre les exercices et entre les programmes.

De manière assez logique, la consommation de crédits dans le cadre du PLAT 1 (soit 86,40 % en AE et 59,91 % en CP) dépasse celle du PLAT 2 (37,67 % en AE et 58,90 % en CP). Le montant des dépenses relevant du PART apparaît assez modeste à ce stade sans que les causes de cette faiblesse puissent être établies sur la base des éléments communiqués au Rapporteur spécial.

Des différences notables existent toutefois entre les programmes : l'Administration pénitentiaire et la Protection de la Jeunesse apparaissent en retrait par leur taux de consommation, du fait notamment de certains recrutements tardifs et d'une gestion de la contrainte budgétaire.

**L'EXÉCUTION DES CRÉDITS MOBILISÉS
DANS LE CADRE DES PLANS DE LUTTE ANTITERRORISTE EN 2017**

(en millions d'euros)

Programme		LFI 2017	Reports 2016	Crédits ouverts 2017	Crédits consommés	Taux de consommation
101 Accès au droit	AE	10	0	10	10	100 %
	CP	10	0	10	10	100 %
107 Administration pénitentiaire	AE	166,16	70,94	237,10	55,47	23,40 %
	CP	102,86	26,45	129,31	63,51	49,11 %
166 Justice judiciaire	AE	57,75	9,64	67,39	57,22	84,91 %
	CP	62,15	12,41	74,56	57,85	77,59 %
182 Protection de la Jeunesse	AE	18,38	1,45	19,83	8,12	40,95 %
	CP	11,98	2,06	14,04	6,95	49,50 %
310 Conduite et Pilotage de la Politique de la Justice	AE	35,31	6,06	41,37	26,84	64,88 %
	CP	35,99	24,16	60,15	28,41	47,23 %
Sous-total PLAT 1	AE	34,25	2,01	36,26	31,33	86,40 %
	CP	38,75	21,79	60,54	36,27	59,91 %
Sous-total PLAT 2	AE	223,81	86,08	309,89	116,73	37,67 %
	CP	164,59	43,29	207,88	122,45	58,90 %
Sous-total PART	AE	29,54	0	29,54	9,59	32,46 %
	CP	19,64	0	19,64	8,00	40,73 %
TOTAL	AE	287,60	88,09	375,69	157,65	41,96 %
	CP	222,98	65,08	288,06	166,72	57,88 %

Source/ Cour des Comptes, note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2017

2. Des créations d'emplois proches des prévisions en dépit de problèmes de recrutements

Les PLAT comportaient également **l'affectation de 1 406 emplois supplémentaires**. Cet effectif représente la majeure partie des créations de postes prévues pour la mission *Justice* en 2017.

Le bilan de la réalisation met en lumière **une sous-consommation, avec 1 248 ETP réalisés**, en raison de recrutements inférieurs aux prévisions notamment au sein de l'Administration pénitentiaire.

De fait, d'après l'analyse développée devant le Rapporteur spécial par ses représentants, l'exécution des plans de lutte contre le terrorisme n'a pas permis de surmonter les difficultés que rencontrent d'ordinaire les responsables du programme 107 pour recruter et fidéliser les personnels intervenant en milieu fermé. On notera en revanche que la Justice judiciaire a pourvu l'ensemble des postes affectés dans ce cadre (soit 582 ETPT).

EMPLOIS PRÉVUS ET CRÉÉS DANS LE CADRE DES PLAT

Programme	Emplois prévus	Emplois réalisés	Taux d'exécution
166 Justice judiciaire	568	582	102,46 %
107 Administration pénitentiaire	663	474	71,49 %
182 Protection judiciaires de la Jeunesse	145	139	95,86 %
101 Accès au droit et à la justice	SO	SO	SO
310 Conduite et pilotage de la politique de la Justice	30	53	176,67 %
TOTAL MISSION JUSTICE	1 406	1 248	88,76 %

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017.

3. Des instruments de pilotage garantissant un usage conforme des moyens des PLAT et du PART

Les éléments recueillis par le Rapporteur spécial montrent que l'ensemble des ressources dégagées dans le cadre des PLAT et des PART a été utilisé conformément aux objectifs poursuivis dans le cadre de la participation de la mission Justice à la lutte antiterroriste. Outre les instructions transmises par les responsables de programme, l'exécution des crédits et des emplois a donné lieu à la mise en place d'un véritable dispositif de suivi.

Dans le cas de la Justice judiciaire, ce dispositif repose sur l'application d'une méthode de répartition des moyens sur la base de la contribution des mesures à la lutte antiterroriste. Il s'intègre également dans les dialogues de gestion existant entre l'administration centrale et les juridictions.

Méthodes de répartition des moyens des PLAT appliquées par la Direction des Services judiciaires

Trois méthodes ont été appliquées afin de suivre l'exécution du PLAT :

- Méthode 1 : « *mesures nouvelles particulièrement ciblées antiterrorisme donnant lieu à nouvel engagement* » : les crédits sont considérés comme consommés s'ils font l'objet d'une consommation dans Chorus. Ces crédits sont suivis dans l'axe ministériel 2 sur le code « PLAT » ;
- Méthode 2 « *projets qui ne sont pas particulièrement ciblés antiterrorisme ou qui sont le prolongement des projets en cours* » : la consommation des crédits correspond à la consommation de crédits dédiés au projet / total des crédits ouverts dédiés à ce projet. Le ratio obtenu sera appliqué à l'enveloppe PLAT.
- Méthode 3 « *coûts induits à partir d'une hypothèse de départ* » - exemple : sac-à-dos. 90 % des emplois alloués au titre du PLAT2 sont consommés en date du 30/07, la consommation du coût sac-à-dos à la même date sera de 90 %.

Source : Direction des Services judiciaires.

En ce qui concerne l'Administration pénitentiaire, le suivi des moyens du PLAT procède de l'application d'un référentiel analytique pour les dépenses hors titre II. Utilisé depuis le déploiement de *Chorus* en 2009, il comporte des données relatives à près de 130 axes ministériels et permet la ventilation des factures par destination de la dépense. D'après les éléments recueillis auprès des représentants du programme 107, le référentiel analytique a été enrichi afin de suivre l'exécution des crédits dédiés à la lutte contre la radicalisation et au renseignement pénitentiaire. Ceux-ci font du reste l'objet d'un suivi mensuel dans *Chorus*.

B. DES PLANS FAVORISANT LA MOBILISATION DE LA JUSTICE ET OFFRANT LE CADRE POSSIBLE D'UN EFFORT À PÉRENNISER

Dans son analyse des résultats de l'exécution 2016, le Rapporteur spécial avait déjà mis en exergue l'importance de l'apport des financements des mesures du plan de lutte antiterroriste (PLAT 2). Mais les travaux de contrôle réalisés dans le cadre du Printemps de l'évaluation tendent également à montrer que sur un plan plus qualitatif, les PLAT et le PART ont concouru au renforcement des moyens et de l'efficacité de la Justice dans la lutte antiterroriste. Ce constat invite nécessairement à s'interroger sur les voies et moyens permettant de pérenniser l'effort accompli dans leur cadre alors que les menaces demeurent persistantes

1. Des dispositifs palliant des insuffisances et offrant des instruments nouveaux

De fait, tout en accordant des ressources financières nouvelles spécifiquement destinées à sa participation à la lutte contre le terrorisme, **les PLAT et le PART semblent avoir procuré à la Justice les moyens d'un renforcement plus global de son fonctionnement et de ses actions qui participent également à cet objectif.**

Il en va ainsi pour l'Administration pénitentiaire. Les PLAT ont permis de renforcer les missions de prise en charge des personnes détenues et de développer de nouvelles missions telles que celles découlant de la création du renseignement pénitentiaire ou de la prise en charge des personnes radicalisées ou en voie de radicalisation – même si cette dernière action a, jusqu'à présent, donné lieu à des expérimentations dont il conviendrait de tirer le bilan précis afin d'en déterminer l'efficacité réelle. Ils ont également rendu possibles des travaux qui, quoique concourant à la sécurité des établissements, demeuraient inenvisageables faute de crédits d'investissement suffisants.

Pour ce qui est de la Justice judiciaire, le PLAT 1 a donné la possibilité, à partir de mai 2015, de financer des opérations de mise en sûreté des locaux qui reposent sur : le déploiement de la vidéo-protection et le renforcement du contrôle des accès ; des interventions de sécurisation des façades et de la périphérie des bâtiments (consistant à remplacer ou assurer la sécurisation des vitrages par la mise en place d'alarmes anti-intrusion, à améliorer la protection des espaces extérieurs et ouverts des palais de justice) ; la remise à niveau d'équipements

techniques de sécurité. Les crédits dégagés dans le cadre du PLAT 2 ont porté sur des opérations de sécurisation de l'intérieur des palais de justice, notamment par le biais de : l'aménagement de cellules de crise, la sécurisation des circuits détenus et des box des salles d'audience ; la sécurisation des flux et de l'accueil de détenus (notamment au sein des pôles instruction).

Dans la gestion des ressources humaines, **les PLAT 1 et 2 semblent avoir permis de combler des vacances de postes mais également de renforcer les équipes par le recrutement de nouvelles compétences.**

S'agissant de la Justice judiciaire, d'après les éléments communiqués, l'enveloppe consacrée aux dépenses de personnel a permis le recrutement de magistrats (75 entre 2015 et 2017), de fonctionnaires (directeurs, greffiers, attachés d'administration, à hauteur de 730 emplois). Il convient d'y ajouter, depuis 2016, le recrutement de 348 juristes assistants autorisés auprès des cours d'appel et des tribunaux de grande instance (dont 265 emplois en soutien de l'activité générale des juridictions dans le cadre de la mise en œuvre du plan de lutte antiterroriste). Ces emplois contribuent à étoffer les équipes que le ministère de la Justice s'efforce de constituer autour des magistrats depuis plusieurs années afin de leur permettre de se recentrer sur l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

Le renforcement des effectifs et des crédits en fonctionnement bénéficie également aux opérateurs relevant du programme 166 et notamment à l'École nationale de la Magistrature (ENM).

D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial, les crédits des PLAT 1 et 2 ont pour objet le renforcement de la capacité de l'établissement à accroître son offre de formation, notamment dans le domaine de la lutte antiterroriste. L'enveloppe consacrée au fonctionnement et à l'investissement a permis de former davantage d'auditeurs de justice, d'adapter les locaux au surcroît d'activité, d'assurer la formation continue des magistrats à la prévention de la radicalisation, de développer un outil d'*e-learning*, d'initier des échanges internationaux afin de sensibiliser à la lutte contre le terrorisme et d'améliorer la sécurisation des locaux.

En ce qui concerne l'Administration pénitentiaire, les PLAT 1 et 2 auront permis, en plus des postes de surveillants pénitentiaires, le recrutement de personnels spécifiques (les « binômes de soutien »), ainsi que des actions de sensibilisation et de formation des personnels au phénomène de radicalisation.

Ainsi, au-delà des vacances de postes comblées et des sous-dotations atténuées, **les PLAT et le PART semblent avoir apporté des réponses à de réels besoins découlant de la lutte contre le terrorisme**, tant en termes d'équipements que de personnels, tant pour l'Administration pénitentiaire que pour les services judiciaires.

2. Un cadre à reconduire pour soutenir la lutte contre le terrorisme ?

Devant la commission des Finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, la garde des Sceaux a écarté expressément le maintien d'un dispositif de fléchage spécifique des crédits et emplois affectés à la lutte antiterroriste. D'après son analyse, ces moyens auraient fait l'objet d'une consolidation dans le cadre de l'établissement du projet de loi de finances pour 2018, ainsi que du projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la Justice. Ils s'intégreraient désormais pleinement dans le pilotage courant des besoins et actions quotidiennes du ministère.

Certes, on **ne peut que se féliciter de l'augmentation substantielle des ressources que projette la loi de programmation dont le Parlement devra prochainement délibérer**. En l'occurrence, le projet de loi prévoit de porter les crédits de paiement du ministère de la Justice à 8,3 milliards d'euros (soit une hausse de 24 %) au cours de la période 2018-2022, ainsi que la création de 6 500 emplois.

Toutefois, en l'état, **le texte ne comporte aucune ventilation précise des crédits et emplois supplémentaires qu'il prévoit d'affecter à la Justice**.

Du reste, **l'expérience des derniers exercices pousse à relativiser la portée d'un volontarisme budgétaire trop souvent confronté aux réalités de la régulation budgétaire et des contraintes de gestion**. Ainsi, les éléments recueillis par le Rapporteur spécial tendent à démontrer que les crédits dégagés dans le cadre des PLAT ont pu faire l'objet de mesures de régulation budgétaires ou bien être pris en considération dans l'établissement des moyens globaux à la disposition des programmes, ce qui a pu conduire à différer, par exemple, certains recrutements.

Du point de vue du Rapporteur spécial, permettre à la Justice de prendre toute sa part à la lutte contre le terrorisme exige la mobilisation de moyens à la hauteur des enjeux d'une menace qui, insensiblement, évolue sur le territoire et à l'extérieur des frontières.

Outre l'adaptation du fonctionnement des services, des procédures et du droit pénal, **cette exigence implique de doter les pouvoirs publics d'instruments qui, au-delà du « fléchage » des crédits et des emplois, favorisent une planification des ressources et leur suivi régulier.**

C'est la raison pour laquelle, le Rapporteur spécial estime qu'*a minima*, **le Gouvernement devrait donner suite à la recommandation de la Cour des comptes tendant à « mettre en place un suivi détaillé de l'emploi des crédits ouverts depuis 2015 à la Mission Justice au titre des plans de lutte antiterroriste et anti-radicalisation, afin d'en rendre compte de manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performance »**. Même si cette recommandation peut présenter un intérêt quelque peu rétrospectif, il importe – ainsi qu'y invite la Cour – de disposer aujourd'hui d'*« une vision claire,*

pluriannuelle et synthétique de l'exécution des mesures et des crédits consommés ». Il s'agit là d'un préalable nécessaire pour que les pouvoirs publics puissent, le cas échéant, adapter les ressources allouées à la lutte contre le terrorisme et garantir le bon usage des deniers publics.

C'est en tout cas dans cette optique que le Rapporteur spécial a déposé un projet de résolution afin de permettre à la représentation nationale de se prononcer sur les suites à donner aux PLAT et au PART, ainsi que sur la pérennisation des moyens nécessaires à la participation de la Justice à l'effort national de lutte contre le terrorisme.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 18 heures, le jeudi 31 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Nicole Belloubet, garde des Sceaux, ministre de la justice

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Direction des services judiciaires (ministère de la justice – programme 166)

M. Peimane Ghaleh-Marzban, directeur des services judiciaires

M. Pascal Morere, Adjoint au sous-directeur des finances, de l'immobilier et de la performance

Direction de l'administration pénitentiaire (ministère de la Justice - programme 107)

Mme Asmaa Laarraji-Raymond, adjointe à la sous-direction du pilotage et du soutien des services

Mme Sabrina Shpitz, cheffe du bureau de la synthèse

M. François Toutain, chef de la mission de lutte contre la radicalisation violente

Quatrième chambre de la Cour des comptes

Mme Mireille Faugère, conseillère maître

Mme Stéphanie Guidoni, rapporteure extérieure