

N° 261

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME VI

JUSTICE

**SERVICES PÉNITENTIAIRES
et PROTECTION JUDICIAIRE de la JEUNESSE**

PAR MME VALÉRIE PECRESSE,

Députée.

Voir le numéro : 256 (annexe 33).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT AU PROFIT DES SERVICES PÉNITENTIAIRES RÉPONDANT À UNE SITUATION D'URGENCE	7
A. UNE AMÉLIORATION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES MOYENS HUMAINS	7
1. Des créations d'emplois considérables qui permettent de faire face à l'augmentation de la population carcérale.....	7
<i>a) Renforcer le taux d'encadrement des détenus et améliorer leur prise en charge</i>	7
<i>b) Développer les actions de réinsertion et les alternatives à l'incarcération</i>	12
2. Des mesures statutaires et indemnitaires favorables au renforcement de l'attractivité de certains métiers de l'administration pénitentiaire.....	15
<i>a) Les mesures indemnitaires et les transformations d'emplois</i>	15
<i>b) La revalorisation du statut des personnels de direction et d'insertion</i>	15
3. Un important effort en matière de formation des personnels.....	18
<i>a) Une forte augmentation des actions de formation</i>	18
<i>b) Une adaptation des contenus aux évolutions des métiers de l'administration pénitentiaire</i>	19
<i>c) Des moyens supplémentaires prévus par le budget 2003</i>	20
B. UN AMBITIEUX PROGRAMME DE RÉNOVATION ET DE CONSTRUCTION D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES	20
1. Des moyens financiers et juridiques inédits.....	22
<i>a) Des moyens financiers considérables</i>	22
<i>b) Une modernisation des procédures pour accélérer la mise en œuvre des constructions</i>	23
2. Un renforcement de la sécurité et une diversification de la réponse pénitentiaire.....	24
<i>a) L'exigence de la sécurité</i>	24
<i>b) La diversification de la réponse pénitentiaire</i>	26

II. — DES MOYENS ACCRUS POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE QUI DEVRAIENT ÊTRE LE PRÉALABLE D'UNE VÉRITABLE MODERNISATION.....	29
A. UN ACCROISSEMENT INQUIÉTANT DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS ..	30
1. L'augmentation de la délinquance juvénile	30
2. L'accroissement de l'activité des services de la protection judiciaire de la jeunesse	30
B. UNE AUGMENTATION DES MOYENS DE LA PJJ.....	33
1. D'importants moyens nouveaux en personnels.....	33
2. Une efficacité à améliorer	36
3. Une gestion des moyens et des personnels à moderniser.....	37
C. DES STRUCTURES NOUVELLES MISES À LA DISPOSITION DE LA PJJ	39
1. Des structures existantes confortées.....	39
2. De nouvelles structures pour de nouvelles missions	40
AUDITION DE M. DOMINIQUE PERBEN, GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE	42
DEPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS.....	51
PERSONNES ET ORGANISATIONS SYNDICALES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS.....	52

MESDAMES, MESSIEURS,

Avec l'adoption par le Parlement, le 3 août dernier, de la loi d'orientation et de programmation sur la justice (LOPJ), le Gouvernement a clairement indiqué qu'il entendait répondre avec détermination et célérité aux légitimes attentes des Français en matière de sécurité et de justice. En effet, nos compatriotes s'inquiètent de l'augmentation de la délinquance (+ 16 % entre 1997 et 2001) et ont nettement sanctionné, par leur vote, l'échec du précédent Gouvernement en matière de lutte contre l'insécurité. De même ne comprennent-ils pas – et l'on ne saurait s'en étonner – que près de 30 % des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions ne soient pas exécutées. Cet état de fait altère durablement la confiance des Français en leurs institutions et fragilise le fondement même du contrat républicain. Soucieux de rétablir l'autorité de l'État et la confiance des citoyens, le Gouvernement a donc décidé, à la demande du Président de la République, d'allouer des moyens sans précédent aux services de la police et de la justice.

Ainsi, durant la période qui s'étendra de 2003 à 2007, 3,65 milliards d'euros de crédits de paiement nouveaux pour dépenses ordinaires et 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme supplémentaires seront alloués à la justice et plus de 10 000 emplois budgétaires seront créés. Au total et « *par rapport au budget voté en 2002, les crédits prévus [par la loi de programmation] permettront de quasiment doubler les crédits de paiement du ministère de la justice sur cinq ans et de plus que tripler les autorisations de programme. Les emplois budgétaires progresseront quant à eux, de 15 % en cinq ans. A titre de comparaison, ils avaient progressé de 5,9 % à l'occasion de la première programmation 1995-1999 et de 11,8 % durant la précédente législature* »⁽¹⁾. Il s'agit donc, sans conteste, d'un effort budgétaire inédit qui prolonge et amplifie celui précédemment entrepris, dont les effets n'avaient pu toutefois se faire pleinement sentir en raison de la mise en œuvre concomitante de réformes mal préparées. Pour preuve, la réduction du temps de travail dans l'administration pénitentiaire grève le budget 2003 de 18,7 millions d'euros de dépenses nouvelles au seul titre de la rémunération des heures supplémentaires, alors même que ses modalités ne semblent satisfaire aucune des organisations syndicales rencontrées par votre rapporteure. De même, la décision⁽²⁾ de garantir, à partir du 16 juin 2003, l'encellulement individuel des prévenus dans les maisons d'arrêt, a été prise sans que les moyens financiers et matériels nécessaires à sa réalisation ne soient sérieusement planifiés.

S'agissant précisément de l'administration pénitentiaire, elle bénéficiera, d'ici à 2007, de 3 740 emplois supplémentaires, de l'ouverture de 801 millions d'euros de crédits en dépenses de fonctionnement et de 1 313 millions d'euros en autorisations de programme. Ainsi, 37 % du total des créations d'emploi et 75 % des

(1) Rapport n° 157 du 30 juillet 2002, fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par M. Jean-Luc Warsmann, p. 60.

(2) En application de l'article 68 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la présomption d'innocence et les droits de victimes.

autorisations de programme prévues par la loi de programmation lui seront alloués. Ce faisant, il s'agit de la doter des moyens matériels et humains garantissant enfin une exécution satisfaisante des peines d'emprisonnement prononcées par les juges, sans renoncer pour autant à sa mission de réinsertion des détenus.

Pour sa part, la protection judiciaire de la jeunesse verra également ses moyens progresser globalement de 60 %, tandis que 12 % des créations d'emplois programmées lui seront destinées afin d'améliorer la réponse au véritable défi de société que constitue le développement de la délinquance des mineurs.

Premier acte de la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation, le budget 2003 accroît les dotations de l'administration pénitentiaire de 107 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement (+ 7,7 %) et fait progresser le montant de ses autorisations de programme de 114,85 millions d'euros (+ 44,31 %). Le budget de la protection judiciaire de la jeunesse connaît également une évolution très favorable grâce à une augmentation de 4,8 % de ses crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement).

Au-delà de cette augmentation quantitative des moyens humains et matériels dévolus à l'administration pénitentiaire et à la protection judiciaire de la jeunesse, le nouveau Gouvernement s'assigne également comme but d'obtenir rapidement une amélioration qualitative du fonctionnement de ces deux services publics. Qu'il s'agisse de la construction d'établissements pénitentiaires différenciés, comme les centres de détention pour mineurs, ou de la mise en place de structures nouvelles, à l'instar des centres éducatifs fermés, le Gouvernement entend développer une réponse rapide, proportionnée et adaptée à la délinquance sous toutes ses formes. A cette fin, et en prenant appui sur certaines dispositions de la LOPJ, sur la mobilisation des personnels concernés, sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines et sur les moyens financiers accrus prévus par le budget 2003, le Gouvernement engage donc ces services publics à passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Au total, le Gouvernement, à travers ce budget, parvient à maintenir un bon équilibre entre les deux exigences complémentaires qui s'imposent à lui : celle du renforcement de la sécurité et celle de l'amélioration de la réinsertion des délinquants.

I. — UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT AU PROFIT DES SERVICES PÉNITENTIAIRES RÉPONDANT À UNE SITUATION D'URGENCE

Grâce aux travaux de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons ⁽¹⁾, l'opinion publique française a pris conscience des conditions de détention particulièrement dégradées qui y règnent. Des locaux surpeuplés, mal entretenus et vieillissants, des conditions de travail des personnels de l'administration pénitentiaire particulièrement difficiles, ce sévère constat dressé par les députés appelait à un effort inédit en faveur des services pénitentiaires : le budget 2003 présenté par le Gouvernement est une première réponse à une situation d'urgence.

A. UNE AMÉLIORATION QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES MOYENS HUMAINS

1. Des créations d'emplois considérables qui permettent de faire face à l'augmentation de la population carcérale

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de 870 emplois en faveur de l'administration pénitentiaire soit 24,8 millions d'euros de mesures nouvelles. Les effectifs budgétaires de l'administration pénitentiaire atteindront donc 28 590 en 2003 contre 27 755 en 2002 et 21 631 en 1991. Parmi ces créations de postes, 477 seront affectées aux nouveaux établissements pénitentiaires prévus par le programme 4 000 (dont deux ouvriront au cours du premier semestre 2003). Le solde, soit 393 créations d'emplois, bénéficiera, par priorité, aux actions décrites ci-dessous :

a) Renforcer le taux d'encadrement des détenus et améliorer leur prise en charge

Le taux d'encadrement des détenus est le résultat du rapport entre le nombre de personnes placées sous main de justice et l'effectif des personnels de surveillance, sans qu'il soit toutefois tenu compte du taux de vacance lié, notamment, aux difficultés de recrutement. Ce taux d'encadrement a légèrement diminué ces dernières années puisqu'il s'établit à 6,6 % en 2001 contre 7,1 % en 2000. Cette évolution, qui devrait vraisemblablement se poursuivre à cause du durcissement attendu de certaines sanctions pénales en 2003, s'explique principalement par l'accroissement rapide de la population carcérale en raison :

— de la hausse des faits de délinquance sur les cinq dernières années et du décalage dans le temps entre le prononcé de la peine et la commission du délit ;

— de la volonté du Gouvernement d'accroître le taux d'exécution des peines.

En effet, au 1^{er} octobre 2002, le nombre total de détenus en métropole et en outre mer atteignait 53 680 contre 49 718 un an plus tôt, soit une progression de

(1) Rapport n° 2521 du 28 juin 2000.

10,8 %. Cette augmentation résulte de la conjonction de deux phénomènes : d'une part, une hausse du nombre des personnes entrant en détention (+ 23 % au premier semestre 2002 par rapport au premier semestre 2001) qui témoigne notamment de l'efficacité de la lutte contre l'insécurité menée par l'actuel Gouvernement et, d'autre part, un allongement de la durée moyenne de détention, qui est passée de 4,6 mois en 1980 à 8,4 mois en 2001.

Or, l'accroissement du nombre des détenus conduit, toutes choses égales par ailleurs, à une hausse de la densité carcérale. Celle-ci est, en effet, passée, s'agissant des maisons d'arrêt, de 108,4 % en 2000 à 133 % en 2001 et de 99,8 % à 117,7 % dans les établissements pour peine. Cette surpopulation carcérale altère les conditions de vie des détenus et, partant, dégrade les conditions de travail des personnels. En effet, l'augmentation du nombre d'incidents en détention, dont les personnels sont les principales victimes, est partiellement imputable à cette situation. D'un point de vue statistique, on indiquera que 403 agressions commises à l'encontre des personnels ont été constatées en 2001, contre 336 en 2000, alors même que le nombre des voies de fait entre détenus diminuait de 1 283 à 795 durant la même période.

Afin de faire face à cet accroissement de la population carcérale, tout en garantissant aux personnels de surveillance des conditions de travail satisfaisantes et aux détenus des conditions d'encadrement acceptables, le recrutement de 578 gardiens surveillants prévu par le budget 2003 était donc indispensable.

**ÉVOLUTION DE LA POPULATION DÉTENUE EN MÉTROPOLE
ET DANS LES DOM SELON LA CATÉGORIE PÉNALE**

		Prévenus	Condamnés (*)	Ensemble	Taux de prévenus (%)
1991	métropole	19 047	28 113	47 160	40,4
	outre-mer	817	1 106	1 923	42,5
	ensemble	19 864	29 219	49 083	40,5
1992	métropole	19 550	28 563	48 113	40,6
	outre-mer	860	1 142	2 002	43,0
	ensemble	20 410	29 705	50 115	40,7
1993	métropole	20 101	28 063	48 164	41,7
	outre-mer	1 042	1 136	2 178	47,8
	ensemble	21 143	29 199	50 342	42,0
1994	métropole	20 026	30 214	50 240	39,9
	outre-mer	933	1 378	2 311	40,4
	ensemble	20 959	31 592	52 551	39,9
1995	métropole	22 159	29 464	51 623	42,9
	outre-mer	917	1 395	2 312	39,7
	ensemble	23 076	30 859	53 935	42,8
1996	métropole	20 899	31 759	52 658	39,7
	outre-mer	1 018	1 386	2 404	42,3
	ensemble	21 917	33 145	55 062	39,8
1997	métropole	21 366	30 274	51 640	41,4
	outre-mer	1 155	1 474	2 629	43,9
	ensemble	22 521	31 748	54 269	41,5
1998	métropole	20 301	30 443	50 744	40,0
	outre-mer	1 290	1 811	3 101	41,6
	ensemble	21 591	32 254	53 845	40,1
1999	métropole	19 212	30 460	49 672	38,7
	outre-mer	1 240	2 049	3 289	37,7
	ensemble	20 452	32 509	52 961	38,6
2000	métropole	16 990	31 059	48 049	35,4
	outre-mer	1 110	2 282	3 392	32,7
	ensemble	18 100	33 341	51 441	35,2
2001	métropole	15 080	29 538	44 618	33,8
	outre-mer	1 027	2 192	3 219	31,9
	ensemble	16 107	31 730	47 837	33,7
2002	métropole	15 246	30 073	45 319	33,6
	outre-mer	878	2 397	3 275	26,8
	ensemble	16 124	32 470	48 594	33,2
Au 1^{er} juillet 2002	métropole	17 579	35 367	52 946	33,2
	outre-mer	890	2 549	3 439	25,9
	ensemble	18 469	37 916	56 385	32,8
Au 1^{er} octobre 2002	métropole	18 341	31 852	50 193	36,5
	outre-mer	1 061	2 426	3 487	30,4
	ensemble	19 042	34 278	53 680	35,4

* y compris les contraintes par corps.

Source : ministère de la justice.

Toutefois, la juste mesure de l'impact de ces recrutements sur le fonctionnement quotidien des établissements pénitentiaires nécessite de les convertir en effectifs réels afin de tenir compte de l'existence de postes vacants. Or, comme l'illustre le tableau suivant, l'effectif réel de l'administration pénitentiaire est de 25 703 postes, contre 27 949 postes budgétaires, soit un écart substantiel de 2 246 emplois. La répartition catégorielle de ces vacances est variable : de l'ordre de 7 %

pour les personnels de surveillance, il atteint plus de 10 % pour les personnels administratifs et techniques dont l'insuffisance des effectifs avait déjà été soulignée par le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des prisons françaises.

**EFFECTIFS DU PERSONNEL PÉNITENTIAIRE
au 1^{er} janvier 2002**

	Total effectifs budgétaires (dont ENAP)	Effectifs réels au 1 ^{er} janvier 2002 (dont ENAP)		Vacances (budgétaires – réels)
		Milieu fermé	Milieu ouvert	
Personnel de direction	396	370		26
Personnel administratif (y compris le personnel de service)	2 489	2 061	156	272
Personnel technique	722	637		85
Personnel socio-éducatif (personnel d'insertion et de probation, y compris les directeurs de SPIP et assistants sociaux)	2 323	2 099		224
Personnel de surveillance	21 816	20 219	6	1 591
Contractuels (y compris professeurs)	203	148	7	48
Total	align="center">27 949	23 435	2 268 (*)	align="center">2 246
		25 703		

(*) Les personnels socio-éducatifs ont été comptabilisés par convention dans les effectifs du milieu ouvert dans la mesure où la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) a notamment pour mission de mutualiser les ressources entre le milieu ouvert et le milieu fermé. La comptabilisation de ces personnels s'opère donc par SPIP même si les fonctions s'exercent en établissement.

Source : ministère de la justice.

A ces vacances de postes, qui sont constatées au 1^{er} janvier, viennent s'ajouter, en cours d'année, le nombre des départs en retraite, qui a été particulièrement élevé de 2000 à 2002. Ainsi, s'agissant des seuls personnels de surveillance, le nombre des départs en retraite s'est élevé à 1 100 agents en 2000, 660 en 2001 et 650 en 2002. Selon les informations communiquées à votre rapporteure, certaines vacances de postes viennent néanmoins d'être comblées, notamment celles concernant les emplois de directeurs, puisque 25 d'entre eux ont d'ores et déjà été nommés au titre du concours initié en 2002. En ce qui concerne les personnels administratifs, si le budget 2003 prévoit la création de 99 emplois, des opérations de recrutement sont également en cours en 2002. S'agissant des 85 postes vacants de personnels techniques, force est de constater que cette catégorie fait malheureusement figure « d'éternelle oubliée », pour paraphraser l'expression employée devant votre rapporteure par le représentant du syndicat FO-personnels techniques, puisque seulement 6 créations de postes sont prévues par le budget 2003, ce qui est notoirement insuffisant.

Le renforcement des effectifs de l'administration pénitentiaire, au-delà du seul effet statistique sur la variation du taux d'encadrement des détenus, doit également lui permettre d'améliorer leur prise en charge, ce qui constitue l'une de ses missions prioritaires. A cet égard, votre rapporteure souhaite mettre l'accent sur le renforcement des moyens opéré par le budget 2003 à cet effet.

Améliorer la prise en charge des détenus

En 1999, et pour la première fois, l'INSEE a intégré la population détenue dans son enquête sur les familles. Les conclusions de ce travail, réalisé en collaboration avec l'administration pénitentiaire, ont souligné la fragilité du lien familial entre les personnes détenues et leurs parents. Le risque de rupture est en effet important au moment de l'incarcération et 11 % des détenus qui avaient un conjoint déclarent que leur union s'est rompue dans le mois qui a suivi leur placement sous écrou. Cette rupture a pour effet, notamment, d'accroître l'isolement des personnes incarcérées, ce qui génère souvent des perturbations psychologiques, mais provoque également des difficultés financières accrues pour les familles.

Puisque le maintien des liens familiaux est essentiel à la réussite des actions en faveur de la réinsertion des détenus, l'administration pénitentiaire a renforcé les structures en la matière. Ainsi, afin de mieux accueillir les familles de détenus en attente de parloir, un lieu d'accueil des familles est systématiquement prévu dans la construction des nouveaux établissements. A l'heure actuelle, deux types de structures existent : les centres d'accueil des familles en attente de parloir et des lieux d'hébergement de nuit. Ces sites sont gérés soit par le secteur associatif, soit par des congrégations religieuses. Leur nombre s'est notablement accru au cours des 10 dernières années, passant de 58 en 1993 à 110 en 1999. Le montant des subventions allouées par l'administration pénitentiaire s'est élevé en 2001 à 267 654 euros et une mesure nouvelle d'un montant de 160 000 euros est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003.

En outre, l'année 2003 sera celle de l'entrée en fonction des trois premières unités de vie familiale (UVF), sises au centre pénitentiaire de Rennes et dans les maisons centrales de Poissy et de Saint-Martin de Ré. Ces unités ont pour objet de faciliter le maintien des liens familiaux des détenus en prenant en considération l'allongement de la durée des peines, la multiplication des périodes de sûreté et les obstacles à l'octroi de mesures tendant à l'aménagement de peine. A cette fin, les UVF permettront aux détenus condamnés à de longues peines et ne bénéficiant pas de permissions de sortie de recevoir, pendant plusieurs heures, les membres de leur famille dans des conditions d'intimité satisfaisantes.

S'agissant de la prise en charge sanitaire des détenus, le budget 2003 prévoit la création de 50 emplois en faveur de l'achèvement de la réforme de la santé en milieu pénitentiaire initiée par la loi du 18 janvier 1994. Il convient, à cet égard, de rappeler qu'en application de la décision prise par le Conseil de sécurité intérieure (CSI) du 6 décembre 1999 il incombe aux personnels de surveillance d'assurer l'ensemble des escortes des détenus se rendant à une consultation, sachant que leur nombre est passé de 28 462 en 1994 à 45 342 en 2000.

Par ailleurs, afin de rationaliser l'accès aux soins de la population carcérale, une mission conjointe a été confiée à l'IGAS et à l'IGSJ, dont les conclusions suggèrent l'élaboration d'un schéma national d'hospitalisation des détenus reposant sur la création de sept unités d'hospitalisation sécurisées interrégionales (UHSI) implantées en CHU et destinées à concentrer l'ensemble des hospitalisations de détenus, en dehors des situations d'urgence. L'arrêté du 24 août 2000 relatif à la création des UHSI a concrétisé cette proposition et sa mise en œuvre constituera l'une des tâches essentielles de l'administration pénitentiaire dans les prochaines années. Elle comporte les deux volets suivants :

— la sécurisation des unités hospitalières sécurisées interrégionales (UHSI), destinées à accueillir les détenus hospitalisés, hormis les cas d'urgence et les très courts séjours ;

— la sécurisation de chambres dans les hôpitaux de proximité ayant précisément pour vocation d'accueillir les détenus en urgence et pour les très courts séjours.

b) Développer les actions de réinsertion et les alternatives à l'incarcération

Renforcer les effectifs des services pénitentiaires d'insertion et de probation...

Afin de répondre à la modification du contexte d'intervention des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) qui résulte, notamment, de l'aggravation de la situation économique et sociale des détenus, le décret du 13 avril 1999 a clarifié leur mission en matière d'exécution des mesures pénales et d'insertion des personnes placées sous main de justice. Ces personnels assument désormais la préparation des mesures d'aménagement de peines et des dispositifs de placement extérieur. Ils organisent également la préparation à la sortie des personnes détenues au travers d'actions favorisant leur accès aux droits sociaux et à la formation professionnelle. En outre, ils participent au projet d'exécution de peine (PEP), à la lutte contre l'illettrisme et l'indigence. Ils exercent une mission de coordination départementale des initiatives en matière d'activité physique et sportive des détenus, de lutte contre les toxicomanies et d'éducation pour la santé conduites en établissement pénitentiaire. Enfin, ils disposent d'un droit de proposition en matière d'enseignement, de travail pénitentiaire et d'action sanitaire.

D'importants moyens de fonctionnement ont été et sont encore alloués à la mise en œuvre de cette ambitieuse réorganisation. Ainsi, s'agissant des effectifs, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont bénéficié de 687 créations d'emplois brutes de travailleurs sociaux depuis 1995. Au titre du projet de loi de finances pour 2003, la création de 200 emplois spécifiquement dédiés aux services pénitentiaires d'insertion et de probation, dont 150 travailleurs sociaux et 50 personnels administratifs, est prévue. Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2003 entend accroître de 800 000 euros le financement des activités offertes aux détenus au travers des SPIP. Les moyens d'intervention de ces services (chapitre 46-01) seront également renforcés afin d'augmenter les dispositifs d'animation et d'accompagnement de la population placée sous main de justice (+ 350 000 euros).

... pour développer le placement sous surveillance électronique et le travail pénitentiaire

L'augmentation des effectifs des SPIP dans le budget 2003 traduit la volonté du Gouvernement de renforcer les capacités dédiées au suivi des personnes prises en charge en milieu ouvert dont le nombre excède très largement celui de la population carcérale comme l'illustre le tableau suivant. Au 1^{er} janvier 2002, les services pénitentiaires d'insertion et de probation prenaient en charge 140 622 personnes en milieu ouvert (pour 156 398 mesures) et 54 950 détenus, soit en moyenne un travailleur social pour 100 personnes placées sous main de justice.

ÉVOLUTION DE LA PRISE EN CHARGE EN MILIEU OUVERT DEPUIS 1995

Année	Personnes	Mesures				
		SME*	LC*	TIG*	Autres mesures*	Total
1995	102254	87776	5053	18928	5223	116980
1996	105222	86594	5089	20903	5520	118106
1997	117061	96523	5356	22812	5654	130345
1998	122959	104482	4775	23763	5534	138554
1999	131367	109349	4685	23952	5760	143746
2000	135020	113499	4852	24962	6275	149588
2001	141697	119764	5013	25411	7013	157201
2002	140622	119753	5904	23488	7253	156398
Évolution	37,5%	36,4%	16,8%	24,1%	38,9%	33,7%

* SME : sursis avec mise à l'épreuve ; LC : libération conditionnelle ; TIG : travail d'intérêt général ; autres mesures : contrôle judiciaire, ajournement avec mise à l'épreuve...

Source : *ministère de la justice.*

A cet égard, le Gouvernement a notamment décidé de procéder à l'extension du placement sous surveillance électronique des personnes sous contrôle judiciaire et a accepté, à la demande de sa majorité, d'augmenter les incitations en faveur du travail des détenus.

Lancée en octobre 2000, l'expérimentation du placement sous surveillance électronique est suivie aujourd'hui dans 13 juridictions. La situation au 1^{er} août 2002 est la suivante :

- 363 mesures ont été prononcées depuis le début de l'expérimentation ;
- 272 sont terminées et 91 sont en cours ;
- 18 ont été retirées, dont 4 pour évasion.

Sur un plan technique, le dispositif mis en place par des entreprises spécialisées dans le contrôle à distance est fiable et aucun incident majeur n'a été constaté par les utilisateurs. En pratique, les magistrats ont pu être informés, en temps réel, par l'administration pénitentiaire des manquements commis par les personnes placées sous surveillance électronique. Il ressort également de l'analyse de ces expériences que les magistrats ont prononcé cette mesure à l'égard de condamnés présentant des gages d'insertion et pour lesquels l'emprisonnement

aurait entraîné une rupture familiale ou professionnelle importante. Les enquêtes préalables réalisées par les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont permis d'adapter la décision de placement sous surveillance électronique à la situation personnelle de chaque condamné, ce qui explique en grande partie le succès constaté. Compte tenu de ces résultats positifs, le Gouvernement a décidé la généralisation du placement sous surveillance électronique à l'ensemble des juridictions dans les cinq années à venir. Ce délai est destiné à permettre au ministère de la justice d'organiser son administration en vue de la mise en place de ce dispositif qui nécessite notamment une concertation entre les services judiciaires. En outre, le bracelet électronique étant apparu comme une mesure fiable d'exécution des peines, son extension au contrôle judiciaire, prévue par l'article 49 de la LOPI, se justifie pleinement. Au total, 2 millions d'euros de mesures nouvelles y seront consacrés en 2003.

Par ailleurs, à l'initiative de M. Paul Loridant, sénateur et auteur d'un rapport fait au nom de la commission des Finances sur le travail pénitentiaire ⁽¹⁾, le Parlement a supprimé le prélèvement pour frais d'entretien afin d'encourager le travail des détenus en leur garantissant une rémunération supérieure. En effet, si le travail en prison ouvre droit à rémunération, cette dernière faisait auparavant l'objet de deux prélèvements : le premier pour les frais d'entretien du détenu en établissement pénitentiaire dont les personnes incarcérées inactives étaient exemptées, le second destiné à l'indemnisation des parties civiles. Or, comme l'avait souligné le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation dans les prisons françaises, « *la perception de frais d'entretien par l'administration pénitentiaire apparaît comme une mesure sans justification puisqu'elle ne s'applique qu'à certains détenus et désincite à l'exercice du travail ; sa suppression s'impose* ».

Cette mesure, souhaitée de longue date, la nouvelle majorité parlementaire l'a rapidement adoptée. Elle devrait, selon l'auteur de l'amendement, augmenter de près de 30 % le pouvoir d'achat des détenus et, ce faisant, contribuer à l'amélioration de leurs conditions de détention.

(1) « *Le travail à la peine* » : contrôle budgétaire de la régie industrielle des établissements pénitentiaires, rapport n° 330 du 19 juin 2002.

2. Des mesures statutaires et indemnitaires favorables au renforcement de l'attractivité de certains métiers de l'administration pénitentiaire

Le budget 2003 prévoit une augmentation de 42 millions d'euros des crédits indemnitaires et de rémunération des agents des services pénitentiaires sur un total de 781 millions d'euros.

a) Les mesures indemnitaires et les transformations d'emplois

Au titre du projet de loi de finances pour 2003, une enveloppe indemnitaire de 19,3 millions d'euros est prévue afin :

— d'assurer la mise en œuvre progressive de l'aménagement et de la réduction du temps de travail qui nécessite le paiement d'un volume significatif d'heures supplémentaires, d'un montant de 18,7 millions d'euros ;

— de revaloriser la prime de responsabilité allouée aux personnels de direction afin qu'elle atteigne un niveau comparable à celui existant dans les autres administrations, son versement étant modulé selon les situations (203 700 euros) ;

— de compléter les enveloppes de points liés aux nouvelles bonifications dites « NBI-ville » et « NBI-encadrement supérieur » pour un montant de 406 340 euros.

Des transformations d'emplois sont également prévues pour un montant global de 49 110 euros. Les mesures envisagées sont les suivantes :

— la poursuite du plan interministériel de transformations d'emplois d'agents administratifs en adjoints, qui représente 44 150 euros de dépenses ;

— l'adaptation des emplois à la nature des fonctions exercées (60 882 euros) et l'ajustement de la nature des emplois aux besoins réels du service de l'emploi pénitentiaire (SEP), pour 3 287 euros.

b) La revalorisation du statut des personnels de direction et d'insertion

Avec une dotation de 995 138 euros, le budget 2003 doit permettre d'achever la réforme statutaire des personnels de direction, tout en préparant celle de la filière des personnels d'insertion et de probation.

La réforme statutaire des personnels de direction

A l'issue de la réforme statutaire de 1998, le corps des directeurs était composé de trois grades (directeurs de 2^e classe, de 1^{re} classe et hors classe) qui correspondent à des niveaux de responsabilité différents. L'échelon terminal de ce corps est fixé à l'indice brut 1015. Toutefois, cette première réforme n'offrait pas de débouchés suffisamment importants et ne garantissait pas une reconnaissance satisfaisante des responsabilités assumées tant par les directeurs régionaux, dont le

ressort dépasse celui d'une région administrative, que par certains directeurs en charge d'établissements pénitentiaires hébergeant une population pénale sensible et nombreuse. Face à ces difficultés, une seconde réforme statutaire est entrée en vigueur le 6 mai 2002. Son objectif est de reconnaître et de revaloriser les différentes missions que ces fonctionnaires assument quotidiennement, qu'il s'agisse des tâches d'encadrement supérieur ou des missions de sécurité publique et de garantie de l'État de droit.

Le décret relatif au statut particulier du corps des directeurs des services pénitentiaires (décret n° 2002-724 du 30 avril 2002 modifiant le décret n° 98-655 du 29 juillet 1998) institue, outre une revalorisation indiciaire, un nouveau pyramidage des grades, dont les effectifs sont portés de 18 à 22 % pour le grade de directeur hors classe et de 24 à 30 % pour le grade de directeur de première classe. Ces fonctionnaires devraient bénéficier ainsi d'une carrière plus rapide et plus fluide entre les différents grades. Ce décret introduit également une disposition statutaire favorisant la mobilité des directeurs, ce qui est désormais la norme pour les corps de cette catégorie. Enfin, le statut d'emploi est redéfini et, aux postes de responsables d'une direction régionale, d'inspecteur à l'administration centrale, de directeur de l'école nationale d'administration pénitentiaire, se sont ajoutés trois emplois d'adjoint de directeur régional, treize emplois de chef d'établissement et deux emplois en administration centrale. Le nombre des emplois du statut passe ainsi de 14 à 32 et comprend désormais cinquante et un emplois de débouché classés hors échelle A ou B, ce qui, rapporté aux effectifs de directeurs hors classe pouvant y prétendre, donne une probabilité de promotion particulièrement élevée.

Conséquence de cette réforme statutaire, le régime indemnitaire des directeurs d'établissements pénitentiaires s'établit désormais comme suit :

— la prime de sujétions spéciales, intégrée dans le calcul des droits à pension et calculée en pourcentage du traitement brut, s'établit à 19 % (décret n° 2001-1004 du 2 novembre 2001) ;

— l'indemnité de responsabilité, dont le montant moyen annuel varie de 2 327 à 3 962 euros, tient compte de la classification des établissements pénitentiaires (décret n° 99-903 du 25 octobre 1999 et arrêté du 14 janvier 2002).

La préparation de la réforme de la filière d'insertion et de probation (SPIP)

Les personnels socio-éducatifs se répartissent en deux filières : le personnel de service social (485 agents) et le personnel d'insertion et de probation (1 618 agents) soit, respectivement, 1,9 % et 6,3 % de l'ensemble des effectifs de l'administration pénitentiaire. Cette situation particulière, liée à l'histoire des intervenants socio-éducatifs dans l'administration pénitentiaire, introduit une certaine complexité de gestion puisque ces deux filières assument, depuis 1986, des missions identiques. Ces deux catégories ont déjà bénéficié d'une réforme statutaire, en 1991, pour le personnel de service social, et en 1993 pour le personnel d'insertion et de probation avec la création des grades de conseiller d'insertion et de probation et de chef de service d'insertion et de probation.

A l'issue de ces différentes réformes, les deux filières présentent la même structure : un corps de catégorie B et un corps de catégorie A. En outre, un statut d'emploi de directeur des SPIP a été créé et comporte deux groupes :

— le groupe 1 (40 emplois) : indices bruts 690-805 et un échelon exceptionnel à l'indice brut 847 (contingenté à 10 emplois) ;

— le groupe 2 (50 emplois) : indices bruts 555-729.

L'accès au groupe 1 est ouvert aux directeurs des services pénitentiaires de 1^{re} et de 2^e classes, aux fonctionnaires détachés dans le groupe 2 ainsi qu'aux fonctionnaires de catégorie A (corps dont l'indice brut terminal culmine à 966). Le groupe 2 est accessible aux directeurs de 2^e classe, aux chefs des services d'insertion et de probation et aux fonctionnaires de catégorie A. Toutefois, l'organisation et les dispositions statutaires de cette filière ne semblaient plus pleinement satisfaisantes.

En effet, à titre de comparaison, le corps homologue de celui des chefs des services d'insertion et de probation relevant de la protection judiciaire de la jeunesse (chefs de service éducatifs) a obtenu une revalorisation indiciaire avec la création d'un indice terminal à 730. De surcroît, les personnels d'insertion et de probation ne bénéficient pas de la « surindiciarisation » liée au statut spécial car ils relèvent du statut ordinaire applicable aux travailleurs sociaux. Enfin, l'emploi de directeur des services pénitentiaires d'insertion et de probation, qui constitue le seul débouché pour les travailleurs sociaux, ne leur offre pas de réelles perspectives de carrière en termes de rémunération et de responsabilités. Une nouvelle réforme statutaire de l'ensemble de la filière d'insertion et de probation est donc apparue nécessaire et le budget 2003 accorde une provision de 101 033 euros au titre de sa préparation.

Pour autant, les différentes mesures présentées n'épuisent pas la question de la nécessaire revalorisation de l'ensemble des métiers de l'administration pénitentiaire. En effet, compte tenu des difficultés de recrutement rencontrées ces dernières années, notamment en ce qui concerne les emplois de gardiens surveillants⁽¹⁾, une réflexion globale sur l'attractivité de ces métiers doit être conduite. A ce propos, si votre rapporteure se félicite de la campagne de communication et de recrutement actuellement en cours, elle tient à souligner que sa pleine réussite dépendra également, à terme, de la revalorisation de la carrière des personnels de l'administration pénitentiaire.

Les organisations syndicales rencontrées par votre rapporteure ont pris acte des ambitions du nouveau Gouvernement en matière de recrutement. Le syndicat FO des personnels de surveillance a toutefois regretté que les gardiens surveillants ne bénéficient d'aucune revalorisation indemnitaire ni statutaire et exprimé la crainte que cette situation ne permette pas de résoudre les difficultés de recrutement actuellement rencontrées. L'UFAP a souligné que les créations d'emplois annoncées étaient largement inférieures aux besoins réels, tels que les parlementaires les avaient eux-mêmes évalués, et regrette que l'opacité de l'administration pénitentiaire ne permette pas de savoir ce qu'il advient, d'une année sur l'autre, des emplois non pourvus. En outre, l'union générale des syndicats pénitentiaires CGT

(1) En 2001, seuls 576 élèves surveillants ont pu être recrutés sur les 1 050 prévus.

(UGSP-CGT) et le syndicat Interco-justice (CFDT) ont déploré l'abandon du projet de loi pénitentiaire et de la réflexion sur le sens de la peine. L'UGSP-CGT a également regretté que les créations d'emplois envisagées soient essentiellement affectées aux emplois de surveillance, au détriment des postes en milieu ouvert. Pour sa part, le syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire FSU a estimé que le nombre d'emplois créés, certes élevé, serait néanmoins insuffisant, compte tenu du développement des nouvelles missions confiées aux personnels, de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires et des effets de la réduction du temps de travail. S'agissant des personnels administratifs, le syndicat national FO des personnels administratifs a jugé que les créations d'emplois envisagées étaient sans commune mesure avec les besoins réels constatés dans les établissements, et a considéré que cela témoignait de l'absence d'intérêt que portait l'administration pénitentiaire à cette catégorie d'emploi pourtant essentielle au bon fonctionnement des prisons. Le syndicat FO des personnels de direction s'est félicité de l'augmentation du budget de l'administration pénitentiaire mais a estimé que le nombre de créations d'emplois de gardiens surveillants projeté était insuffisant, compte tenu, notamment, du développement des escortes médicales des détenus et s'est étonné qu'aucun poste de directeur ne soit créé par le budget 2003.

3. Un important effort en matière de formation des personnels

Instrument privilégié de l'adaptation des qualifications des personnels aux évolutions des missions du service public pénitentiaire, la formation professionnelle est en constant développement depuis de nombreuses années.

a) Une forte augmentation des actions de formation

La formation initiale des personnels de l'administration pénitentiaire est assurée par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) installée à Agen. Elle a pour mission de dispenser aux élèves la formation de base leur permettant d'exercer leur métier tout en développant une approche globale du milieu carcéral et de l'organisation de l'administration pénitentiaire. Conséquence des importants recrutements opérés ces dernières années, les effectifs d'élèves et de stagiaires formés par l'ENAP sont en constante augmentation puisqu'ils sont passés de 2 548 en 1998 à 3 657 en 1999, 4 457 en 2000, 4 841 en 2001, 5 352 en 2002 et 6 097 en 2003.

Ces chiffres résultent autant de l'augmentation de l'effectif des promotions, notamment celles des gardiens surveillants, que de l'accélération de leur rythme d'arrivée à l'école. En effet, alors que, de la 139^e à la 141^e promotion, le nombre des élèves surveillants était en moyenne de 150, il s'élevait à 300 environ entre la 142^e et la 147^e pour atteindre 400 à 500 à partir de la 148^e promotion. De surcroît, les entrées en formation, qui étaient limitées à trois par an, ont été portées à quatre au cours de l'année 2000. S'agissant des premiers surveillants, leur niveau de recrutement a évolué comme suit : 89 en 1998, 103 en 1999, 118 en 2000 et 107 en 2001. L'effort a également porté sur le recrutement et la formation des chefs de service pénitentiaire (CSP), puisque L'ENAP en a formé 582 au cours des deux dernières années sur un effectif budgétaire total de 917.

S'agissant de la formation continue, elle est principalement dispensée au niveau déconcentré par les directions régionales des services pénitentiaires. Celles-ci sont dotées d'un service de formation qui s'appuie sur près de 120 formateurs et 16 responsables de formation. L'ENAP peut également intervenir en cette matière en organisant des sessions ayant un objet spécifique ou destinées à un nombre restreint d'agents. Au même titre que la formation initiale, les actions de formation continue ont fortement progressé au cours des dernières années : après avoir augmenté de 210 % entre 1990 et 1996, le nombre de stagiaires s'est accru de 36 % entre 1998 et 2000, puis de 24 % entre 2000 et 2001, pour atteindre le chiffre de 26 679 en 2001.

Par ailleurs, la mise en place d'équipes régionales d'intérim pour la formation (ERIF) depuis 1995 a également contribué au développement de la formation au sein de l'administration pénitentiaire. En effet, les ERIF sont destinées à organiser le remplacement des surveillants qui bénéficient d'un temps de formation et appartiennent à des établissements de taille moyenne ou petite. L'expérimentation des ERIF a tout d'abord été menée à la direction régionale des services pénitentiaires de Marseille, puis a été étendue aux directions régionales de Strasbourg en 1998, Bordeaux en 1999 et Rennes en 2000. Les effectifs des ERIF sont les suivants: 8 surveillants à Bordeaux, Rennes et Marseille ; 13 à Strasbourg, dont un premier surveillant. Toutefois, compte tenu de contraintes de gestion pesant sur les effectifs, cet effort n'a pu être poursuivi, comme prévu, en 2001 et 2002 ; cependant, l'objectif de doter chaque direction régionale d'une ERIF demeure.

b) Une adaptation des contenus aux évolutions des métiers de l'administration pénitentiaire

Au-delà de ces aspects statistiques, il faut souligner également que les contenus enseignés dans le cadre de la formation professionnelle s'adaptent aux évolutions des métiers de l'administration pénitentiaire. A cet égard, les mutations de la population carcérale constituent un véritable défi pour les personnels et, partant, pour leur formation. En effet, la population détenue comprend désormais une part croissante de « délinquants sexuels » (+ 97,2 % entre 1995 et 2002), de toxicomanes et de personnes souffrant de troubles psychiatriques. Dans ce contexte, l'élaboration d'un référentiel pour la gestion des emplois et de la formation, achevée en 1998, a constitué une amélioration de la gestion des ressources humaines qui doit permettre d'anticiper les évolutions des métiers et d'adapter, en conséquence, les formations initiales et continues.

A titre d'illustration, la formation continue a essentiellement porté en 2001 sur :

— la mise en œuvre des orientations définies par le Conseil de sécurité intérieur ; il s'agit notamment des actions tendant à la prise en charge des mineurs et des délinquants sexuels, à la mise en place de la gestion informatisée de la détention (GIDE) ou à la mise en œuvre de la réforme des SPIP ;

— l'accompagnement des politiques sectorielles dans les domaines suivants : la santé des personnels, l'hygiène et la sécurité au travail ; la prévention des risques sanitaires et l'appréhension des phénomènes de toxicomanie ; la gestion

des détenus présentant des troubles du comportement et de la personnalité ; la prévention du suicide ;

— le développement des compétences et des pratiques professionnelles en matière de procédure disciplinaire des détenus, de technique de sécurité et d'adaptation à l'informatique et à la bureautique.

c) Des moyens supplémentaires prévus par le budget 2003

Cette croissance des effectifs et de l'activité de formation entraîne des difficultés concrètes de fonctionnement pour l'ENAP. En effet, l'infrastructure de cette école a été conçue pour une capacité d'accueil de 850 places. Or, l'évolution des besoins de formation, la croissance des effectifs de l'administration pénitentiaire prévue par la LOPJ et le rythme des départs en retraite nécessitent que cette capacité soit portée à 1 500 places, soit par extension des immeubles actuels, soit par délocalisation sur un ou plusieurs autres sites.

C'est pourquoi, d'importants moyens nouveaux sont accordés à l'ENAP par le projet de loi de finances pour 2003. Ainsi, l'école bénéficiera de la création de 20 emplois, ce qui représente une dépense nouvelle de 871 449 euros. Il convient de noter que le ministère de la justice, via l'agence de maîtrise d'ouvrage⁽¹⁾, s'engage à construire un nouveau bâtiment pour permettre à l'ENAP de faire face, dans des conditions satisfaisantes, à l'augmentation de sa charge de travail. A cette fin, 10 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrits.

Par ailleurs, 643 948 euros de mesures d'ajustement sont prévus en faveur de l'ENAP. Il s'agit, tout d'abord, de prendre en considération l'impact de l'augmentation du nombre des élèves et des effectifs des promotions (+ 197 566 euros). Une mesure d'un montant de 268 382 euros est, en outre, demandée au titre des réformes indemnitaires et statutaires. Elle a pour objet de financer la mise en œuvre de la réforme statutaire des chefs de service pénitentiaire (59 814 euros) ainsi que l'augmentation de la prime de sujétions spéciales allouée aux personnels d'insertion et de probation en poste à l'ENAP (208 568 euros). Enfin, l'effet du « glissement-vieillesse-technicité » des personnels de l'ENAP s'élève à 178 000 euros.

B. UN AMBITIEUX PROGRAMME DE RÉNOVATION ET DE CONSTRUCTION D'ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES

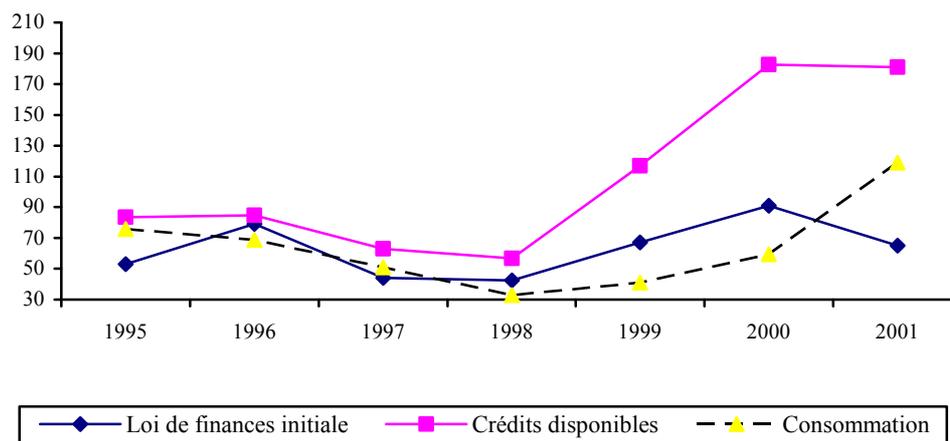
Le constat est désormais bien connu : les prisons françaises sont vétustes et insuffisamment entretenues. En effet, sur les 185 établissements pénitentiaires que comprend la France métropolitaine, 109 ont été construits avant 1920 et 30 l'ont été entre 1920 et 1979. Ces immeubles anciens se sont dégradés en raison de la surpopulation carcérale et de la faiblesse des crédits d'entretien dénoncée dès 1991 par un rapport de la Cour des comptes. Selon certaines évaluations, le déficit cumulé des crédits de maintenance atteindrait 305 millions d'euros pour les quinze dernières années. De surcroît, les crédits de fonctionnement du parc pénitentiaire classique

(1) L'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) est un établissement public créé par le décret n° 2001-798 du 31 août 2001.

sont essentiellement consacrés à la maintenance corrective tandis que ceux des « établissements 13 000 » sont à 60 % de nature préventive. Il en résulte la nécessité de réaliser de façon anormalement fréquente de lourds travaux d'entretien dont les dépenses s'imputent alors sur les crédits du titre V.

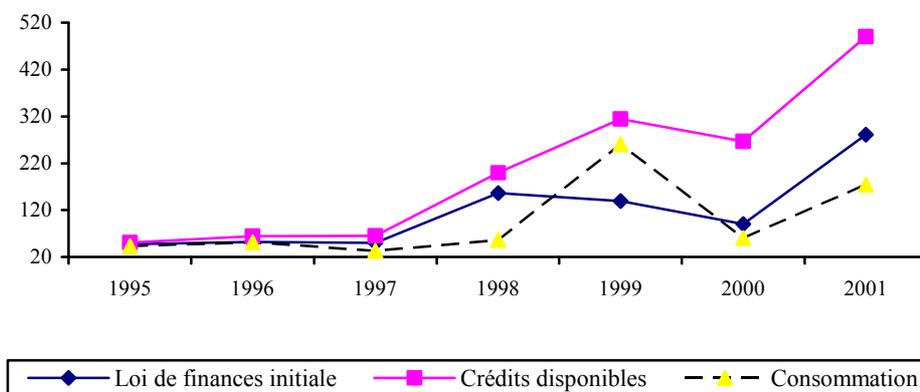
Confronté à cette situation dégradée, le nouveau Gouvernement a certes décidé d'accorder des moyens d'investissement inédits à l'administration pénitentiaire en annonçant la construction de 11 000 places en cinq ans, mais il a surtout pris l'engagement d'agir vite. A cette fin, et pour répondre à l'ampleur des besoins immobiliers, il a décidé de créer un secrétariat d'État aux programmes immobiliers de la justice dont le titulaire exerce, par délégation du garde des Sceaux, toutes les attributions de celui-ci en ce domaine. En effet, les programmes de constructions de prisons se succèdent depuis de nombreuses années mais les réalisations tardent à se faire jour, ce qui n'est plus acceptable. A titre d'illustration, on indiquera que le « programme 4000 », pourtant lancé en 1995, ne verra ses deux premières réalisations entrer concrètement en fonction qu'au début 2003⁽¹⁾. A ce programme, se sont ajoutés, dès 1998, d'une part, « un programme 1 800 » tendant à la construction de nouveaux établissements à Lyon, Nice et La Réunion et, d'autre part, la rénovation des cinq plus grands établissements que sont Fleury, Fresnes, les Baumettes, la Santé et Loos-les-Lille. Or, la multiplication des programmes a conduit le précédent Gouvernement à augmenter proportionnellement les ouvertures d'autorisations de programme et de crédits de paiement sans prendre en considération leur consommation effective comme l'illustrent les graphiques suivants.

CRÉDITS DE PAIEMENT DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE
(en millions d'euros)



(1) Il s'agit de la maison d'arrêt de Seysses et du centre pénitentiaire du Pontet.

**AUTORISATIONS DE PROGRAMME DE L'ADMINISTRATION
PÉNITENTIAIRE**
(en millions d'euros)



Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, la Cour des comptes soulignait que « face à l'augmentation des besoins d'investissements, le ministère de la Justice, avec l'accord de la direction du budget, a accumulé plus de moyens qu'il n'est capable d'en dépenser annuellement. Cette pratique a déjà été critiquée par la Cour. La mise en place en 2002 d'un établissement public chargé de la maîtrise d'ouvrage des grands programmes du ministère en matière immobilière⁽¹⁾, reprenant dans une large partie les missions de la délégation générale au programme pluriannuel d'équipement, est présenté comme devant accélérer la consommation des autorisations de programme et des crédits de paiement. » Et la Cour d'ajouter : « seul l'examen des budgets des années futures permettra de confirmer l'efficacité de la nouvelle organisation. »

En l'attente de données plus récentes, il demeure qu'une telle sous-consommation n'est pas tolérable car elle ravale au rang de simple effet d'annonce les programmes immobiliers les plus ambitieux. Aussi, la principale préoccupation de la nouvelle majorité sera-t-elle de s'assurer avec détermination, au-delà de l'accroissement des moyens alloués à l'administration pénitentiaire, de la pleine réalisation de son programme immobilier.

1. Des moyens financiers et juridiques inédits

a) Des moyens financiers considérables

Le projet de budget pour 2003 témoigne de la volonté du nouveau Gouvernement d'accorder des moyens financiers sans précédent en faveur de l'équipement pénitentiaire français. Ainsi, 374 millions d'euros d'autorisations de programme sont prévus en 2003, soit une augmentation de 44 %, tandis que le montant des crédits de paiement atteint 150,3 millions d'euros, en progression de 46 %. Bien évidemment, ces moyens accrus bénéficieront à la mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice ainsi qu'à la poursuite des programmes engagés.

(1) Il s'agit de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

S'agissant des autorisations de programme, la répartition entre le nouveau programme et les anciens s'opère de la façon suivante :

— 103 millions d'euros sont alloués à la poursuite des programmes engagés, dont 24 millions d'euros en faveur du « programme 1 800 », 41 millions pour la rénovation des grandes maisons d'arrêt et 38 millions d'euros au profit de l'entretien et de la rénovation du parc pénitentiaire ;

— la mise en œuvre de la LOPJ mobilise, pour sa part, 268 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 141 millions sont affectés à la construction de 11 000 places, 90 millions à la construction d'établissements pour mineurs et 18 millions à la création de quartiers pour mineurs dans les établissements pénitentiaires.

Par ailleurs, 3 millions d'euros de subventions d'équipement (Titre VI) sont prévus par le budget 2003 afin de financer, notamment, la construction de l'unité hospitalière sécurisée interrégionale de Paris, la sécurisation des chambres des hôpitaux proches des établissements pénitentiaires (2 millions d'euros) et la restructuration de la maison d'arrêt de Majicavo située à Mayotte (840 000 euros).

b) Une modernisation des procédures pour accélérer la mise en œuvre des constructions

Afin que ces moyens financiers supplémentaires soient réellement et rapidement utilisés, le Gouvernement a décidé de s'appuyer sur des instruments juridiques rénovés. A cet effet, plusieurs articles du code des marchés publics ont été modifiés par la LOPJ. Ainsi, la procédure d'expropriation dite « d'extrême urgence », prévue par l'article L. 15-9 du code de l'expropriation, est désormais applicable aux opérations de construction ou d'extension des établissements pénitentiaires. A la différence de la procédure d'urgence simple, qui concerne seulement la phase indemnitaire de l'expropriation, la procédure d'extrême urgence traite du déroulement de l'ensemble de la procédure d'expropriation, de la phase administrative à la prise de possession.

Cette procédure ne comprend pas d'enquête préalable. Son déroulement est schématiquement le suivant : l'administration intéressée soumet au Conseil d'État un projet motivé, auquel est joint un plan détaillé localisant les terrains concernés ; puis l'autorisation de prise de possession est donnée à l'État maître de l'œuvre par un décret spécial en Conseil d'État. Dans les vingt quatre heures de la réception de ce décret, le préfet prend des arrêtés autorisant l'administration intéressée à occuper temporairement les terrains, le propriétaire devant recevoir notification de la mesure. Après la rédaction du procès verbal de prise de possession établi en présence du propriétaire, les agents de l'administration peuvent pénétrer dans les propriétés privées. Si une demande lui est présentée par le propriétaire, l'administration doit payer dans les quinze jours une indemnité provisionnelle dont le montant est déterminé en fonction de l'évaluation réalisée par l'administration des domaines. A défaut pour elle de payer, l'autorisation d'occuper les terrains cesse d'être valable. En outre, l'administration est tenue dans le mois suivant la prise de possession, de poursuivre son action d'expropriation. A défaut, le propriétaire a la faculté de saisir le juge afin qu'il prononce le transfert de propriété, s'il n'a pas encore été ordonné, et

qu'il fixe le prix du terrain et, le cas échéant, le montant de l'indemnité spéciale prévue par la loi.

Par ailleurs, la loi d'orientation sur la sécurité intérieure⁽¹⁾ a étendu au ministère de la justice le champ d'application de ses différentes dispositions tendant à accélérer le rythme de construction de biens immobiliers, en prévoyant le recours à des sources de préfinancement extérieures, privées ou publiques locales. Ainsi, le ministère de la justice pourra conclure, avec le titulaire d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, un bail portant sur des bâtiments à construire pour ses besoins. De surcroît, une option permettra à l'État d'acquérir, avant le terme fixé par l'autorisation d'occupation, les installations d'ores et déjà édifiées. L'État pourra également recourir à un contrat de crédit-bail en vertu duquel il mandatera, directement ou par le biais d'une entreprise privée, un organisme spécialisé en crédit-bail pour construire les bâtiments affectés au service public de la justice.

S'agissant des collectivités territoriales, elles pourront jusqu'au 31 décembre 2007 conclure un bail emphytéotique avec une personne publique ou privée pour la réalisation d'une opération répondant aux besoins de la justice. A titre d'exemple, l'État aura la possibilité de louer à une collectivité locale les bâtiments réalisés dans ce cadre pour y installer des centres pénitentiaires pour mineurs délinquants. En outre, les collectivités territoriales, mais également les établissements publics de coopération intercommunale, seront autorisés, dans les mêmes délais, à construire, acquérir ou rénover des bâtiments afin de les mettre à la disposition du ministère de la justice. Dans cette hypothèse, ces opérations pourront bénéficier d'un financement par l'intermédiaire d'un crédit-bail.

Bien évidemment la détermination du Gouvernement à agir rapidement ne doit pas conduire à la précipitation ni à l'absence de concertation avec les personnels de l'administration pénitentiaire. C'est pourquoi, à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le rapport annexé à la LOPJ indique que les caractéristiques des constructions envisagées feront l'objet d'une concertation avec les personnels concernés. En effet, sans qu'il s'agisse d'une quelconque tentative d'introduction d'un système de cogestion au sein de l'administration pénitentiaire, il apparaît souhaitable de consulter des personnels dont l'expérience sera d'une grande utilité afin d'éviter certaines erreurs de conception qui ont pu exister par le passé.

2. Un renforcement de la sécurité et une diversification de la réponse pénitentiaire

a) L'exigence de la sécurité

Parce que l'administration pénitentiaire a pour première mission l'exécution des décisions d'emprisonnement prises par les juridictions, la sécurité de ses établissements ne saurait souffrir aucune défaillance. Or, si l'administration pénitentiaire obtient d'excellents résultats, puisque le nombre des évasions est minime, elle doit également anticiper constamment et s'adapter aux évolutions des

(1) Loi n° 2002-1094 du 29 août 2002.

agissements frauduleux des détenus. On peut évoquer, à titre d'exemple, le développement des téléphones portables, que leur miniaturisation rend indétectables par les portiques de sécurité, mais également les tentatives d'évasion par hélicoptère qui exploitent les failles des dispositifs de sécurité de certains établissements conçus à une autre époque. Afin d'évaluer précisément le degré de fiabilité des systèmes de sécurité des établissements pénitentiaires, une mission a d'ailleurs été confiée à cet effet à M. Jean-Marc Chauvet.

Pour répondre à ces nouvelles menaces, le budget 2003 dégage d'importants moyens destinés au renforcement de la sécurité. Les principales actions en ce domaine seront les suivantes :

— *Le développement des filins anti-hélicoptères* et des dispositifs anti-escalade des toitures ; cinq établissements pour peine bénéficieront de ces mesures en 2003 pour lesquels 2,2 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances.

— *Le brouillage des téléphones portables*. La présence de téléphones portables en prison constitue une grave menace pour la sécurité des établissements et des personnels. En effet, ils permettent à certains détenus de préparer plus aisément leur évasion en bénéficiant de complicités extérieures. Or, de nombreux appareils pénètrent au sein des établissements cachés dans des objets en plastique ou dans des balles de tennis envoyés par-dessus les murs d'enceinte. Il est donc apparu plus efficace et réaliste au Gouvernement de lutter contre les portables en prévoyant leur neutralisation au moyen du brouillage. L'article L. 33-3 du code des télécommunications a été modifié à cet effet par l'article 47 de la LOPJ. Dès 2003, une dizaine d'établissements pénitentiaires seront concernés par cette mesure pour un coût de 3,1 millions d'euros.

— *L'installation de tunnels d'inspection à rayons X*. Parce que les établissements pénitentiaires sont de plus en plus ouverts à des personnes extérieures (visiteurs de prisons, travailleurs sociaux, famille des détenus, entreprises...), la probabilité d'introduction d'objets interdits en prison, comme des armes ou des téléphones, s'accroît. Afin de remédier à ce phénomène préoccupant, il est souhaitable d'équiper la porte d'entrée principale de chaque établissement d'un dispositif d'inspection à rayons X. Actuellement, une cinquantaine d'établissements sont dotés de ce type d'appareil. L'objectif du Gouvernement est d'équiper, par tranches successives, 125 établissements. Au titre du projet de loi de finances pour 2003, 1,25 million d'euros sont inscrits à cette fin.

— *La mise aux normes des miradors*. La tentative d'évasion par hélicoptère commise le 27 mai 2001 à Fresnes, au cours de laquelle un gardien surveillant a été grièvement blessé, a démontré l'imperfection des constructions actuelles en matière de protection « périmétrique ». De nouvelles normes applicables aux miradors ont été arrêtées en conséquence et dix des miradors d'ores et déjà existants dans les maisons centrales devraient être mis en conformité. Le choix des sites à équiper en priorité prendra en considération le profil de la population carcérale et sa dangerosité. Le budget pour 2003 consacre 3 millions d'euros à cette mesure.

— *La sécurisation des maisons centrales.* Les évolutions de la population carcérale, et plus particulièrement l'accroissement de la violence des détenus, conjuguées à l'augmentation des condamnés à de très longues peines, sont un facteur de risque pour l'intégrité physique des personnels de l'administration pénitentiaire. Votre rapporteure, qui s'est rendue dans l'enceinte de la maison centrale de Poissy, a pu se rendre compte de la violence de la mutinerie qui s'y est déroulée en 2001 et des risques encourus dans les circonstances par les personnels. Afin d'évaluer précisément ces risques, l'administration pénitentiaire va procéder à des audits de « sécurisation » dans cinq maisons centrales et effectuer les travaux requis : 700 000 euros de crédits y sont affectés par le budget 2003.

b) La diversification de la réponse pénitentiaire

Parce que la population carcérale connaît de profondes mutations, l'administration pénitentiaire doit disposer des moyens qui lui permettent de s'y adapter. En effet, comme l'illustre le tableau suivant, la répartition des condamnés par structure d'infraction témoigne du fort accroissement des détenus violents et des « délinquants sexuels ». Par ailleurs, selon une étude réalisée en 1997 par le secrétariat d'État à la santé, 32 % des personnes entrant en détention déclarent une utilisation prolongée et régulière d'au moins une drogue dans l'année précédant l'incarcération ; 33,5 % des entrants déclarent une consommation excessive d'alcool et 13,5 % cumulent l'usage d'alcool et de drogues.

**POPULATION CARCÉRALE, CONDAMNÉS,
STRUCTURE PAR INFRACTION PRINCIPALE**

Année	Vol simple	Vol qualifié	Recel, escroquerie, abus de confiance	Homicide volontaire *	CBV**	ILS***	Viol, attentat aux mœurs	Police des étrangers	Autres	Ensemble
1995	6 208	2 886	1 317	3 120	1 997	6 631	3 945	1 329	3 396	30 559
1996	6 541	3 089	1 372	3 230	2 124	6 772	4 759	1 487	3 518	32 892
1997	5 678	3 367	1 108	3 221	2 082	6 377	5 218	1 515	2 940	31 506
1998	5 062	3 887	1 246	3 268	2 366	5 875	6 044	1 056	3 180	31 984
1999	4 675	4 107	1 472	3 382	2 636	5 412	6 760	965	2 852	32 261
2000	4 040	4 198	1 280	3 492	2 953	4 910	7 499	878	3 876	33 126
2001	3 470	3 765	1 374	3 357	3 368	4 373	7 895	778	3 251	31 631
2002	3 737	3 894	1 645	3 325	4 059	3 936	7 779	896	3 173	32 444
Évolution en %	- 39,8	- 34,9	24,9	6,6	103,3	- 38,1	97,2	- 32,6	- 6,6	6,2

* Homicide volontaire : meurtre, assassinat, parricide, infanticide, empoisonnement.

** Coups et blessures volontaires (y compris sur mineur).

*** Infraction à la législation sur les stupéfiants.

Confrontée à cette situation, l'administration doit notamment pouvoir décider de la répartition des détenus au sein de ses différents établissements pour peine. Une importante réforme est intervenue en ce domaine puisque l'article 50 de la LOPJ a supprimé la classification des établissements pénitentiaires qui figurait à l'article 717 du code de procédure pénale. Cet article disposait notamment que les condamnés à un emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à 5 ans, ou dont le reliquat de peine restant à purger était de cinq ans maximum, exécutaient leur peine dans un établissement leur étant spécialement réservé. Ces établissements ont pris le

nom de centres de détention régionaux, par opposition aux centres de détention nationaux ou aux maisons centrales, destinés à accueillir des condamnés à de plus longues peines. Or, cette classification, fondée sur le quantum de la peine, n'était pas pertinente puisqu'elle ne prenait pas en considération la dangerosité ou l'état mental du détenu. Sa suppression apportera donc une souplesse de gestion supplémentaire à l'administration pénitentiaire qui devrait lui permettre d'accélérer les procédures d'affectation dans ses établissements. Cette volonté de développer des affectations mieux individualisées est à mettre en relation avec le programme du Gouvernement tendant à la construction d'établissements d'un type nouveau. Selon les informations communiquées à votre rapporteur, la réflexion du Gouvernement en la matière s'articulerait autour des axes suivants :

— *L'amélioration de la conception architecturale et fonctionnelle des prisons.* Il s'agit de faire en sorte que les futurs établissements pénitentiaires soient conçus en prenant davantage en considération la demande et des besoins de leurs « usagers » qui sont, notamment, les personnels de l'administration pénitentiaire, les intervenants extérieurs (avocats, juges, travailleurs sociaux et entreprises) mais également les détenus et leur famille. En effet, la conception traditionnelle des établissements pénitentiaires a généralement méconnu ces différents aspects dont la prise en compte est pourtant susceptible de modifier les caractéristiques techniques des bâtiments, notamment en termes de sécurité et d'aménagements des locaux. Afin d'élaborer une nouvelle méthodologie de la conception des établissements pénitentiaires fondée sur une meilleure analyse des besoins, une mission a été confiée par le Garde des Sceaux et le secrétaire d'État au programme immobilier, le 4 octobre dernier, à M. René Eladari, ancien directeur de la délégation générale aux programmes pluriannuels d'équipement (DGPPE) du ministère de la justice, qui devrait rendre ses conclusions au mois de janvier 2003.

— *L'adaptation des établissements et des régimes de détention au profil des détenus.* Les établissements pénitentiaires relèvent principalement de deux catégories, les maisons d'arrêt et les centres de détention, qui distinguent les détenus uniquement en fonction du caractère définitif ou non de la peine d'emprisonnement (prévenus ou condamnés) et du quantum de celle-ci. Ce faisant, et en dépit des améliorations apportées par la LOPJ qui ne concernent toutefois que les établissements pour peine, les spécificités psychologiques et criminelles des détenus ne sont pas suffisamment prises en considération, ce qui n'est pas satisfaisant. Il en résulte, en effet, une inadéquation entre les régimes de détention et la dangerosité réelle des personnes placées sous écrou dont les personnels de surveillance sont les premières victimes, et les détenus les moins dangereux les secondes, puisque des régimes de détention particulièrement rigoureux peuvent, le cas échéant, leur être applicables sans que leur personnalité ne le justifie. Par ailleurs, cette absence de distinction entre les profils des détenus à un coût élevé pour les finances publiques, donc pour le contribuable, car elle conduit à une augmentation du niveau moyen des équipements de sécurité des établissements. Il convient donc d'envisager des affectations plus individualisées des détenus, prévenus et condamnés, en fonction de leur personnalité et développer à cet effet, des établissements pénitentiaires diversifiés.

— *La diversification des modalités d'exécution des courtes peines.* Lorsque le profil du détenu et la nature de son délit le permettent, les alternatives à l'incarcération doivent être encouragées car elles constituent l'un des moyens les plus efficaces pour lutter contre la récidive et favoriser la réinsertion des détenus. A ce propos, et au-delà du développement du placement sous surveillance électronique, le Gouvernement a l'intention d'engager une réflexion sur de nouvelles modalités d'exécution des courtes peines.

— Toutefois, sans attendre l'aboutissement de ces différentes réflexions, le Gouvernement a d'ores et déjà décidé d'entreprendre, d'ici 2005, *la construction de sept établissements pénitentiaires spécialement dédiés à l'accueil des mineurs* dont la capacité totale serait de 400 places. Ce faisant, il s'agit de renforcer la prise en charge des détenus qui en ont le plus besoin en leur garantissant un accompagnement individualisé ainsi qu'un renforcement des prestations éducatives et sociales. A cette fin, le Gouvernement a l'intention d'innover en faisant intervenir dans ces établissements, aux côtés des personnels de l'administration pénitentiaire, des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse qui y seront affectés à temps plein. Le budget pour 2003 a, d'ores et déjà, prévu 90 millions d'autorisation de programme pour la réalisation de ces nouvelles constructions.

Par ailleurs, la LOPJ prévoit la construction de 11 000 places de détention, dont 4 000 se substitueront à des places vétustes existantes et 7 000 s'ajouteront au parc actuel. Ce programme devrait privilégier la construction d'établissement de taille humaine, de l'ordre de 400 à 800 places, tout en poursuivant les initiatives en cours favorables à la réinsertion des détenus. Il en est ainsi des centres pour peines aménagées (CPA) dont l'expérimentation sera poursuivie en 2003. Les CPA sont des établissements d'un type nouveau qui améliorent la prise en charge des condamnés à de courtes ou de moyennes peines se trouvant à moins d'un an de leur libération. Afin de favoriser la réinsertion des détenus et leur retour à la liberté, ces établissements offrent un régime fondé sur un apprentissage progressif de l'autonomie et de la responsabilité des détenus. Ainsi, de nombreux travailleurs sociaux sont présents dans leur enceinte, aux côtés de partenaires extérieurs intervenant en matière de logement, de formation ou de droit à la santé par exemple. Le décret n° 2002-663 du 30 avril 2002 définit notamment le régime de détention des CPA qui est dérogoratoire du droit commun à un triple titre : il n'y existe pas de parloirs ; des sorties d'une durée de cinq jours sont possibles ; un accès simplifié au téléphone est prévu. D'une capacité de 60 à 80 places, les CPA feront l'objet d'une expérimentation sur trois sites pénitentiaires : à Marseille-Baumettes, Metz-Barrès et Villejuif. A l'heure actuelle, seul le CPA de Marseille est entré en fonction (depuis juin 2002) mais le Gouvernement a l'intention de parvenir à l'ouverture des deux autres sites au cours de l'année 2003.

Au total, le défi qui se posera au Gouvernement en matière pénitentiaire est double :

— réussir un recrutement important en renforçant l'attractivité et en faisant la promotion auprès du grand public des métiers de cette administration ;

— réussir à construire des établissements pénitentiaires dans un délai compatible avec l'urgence de la situation de nos prisons et avec la volonté affichée par le Gouvernement d'accroître le taux d'exécution des peines de prison fermes.

II. — DES MOYENS ACCRUS POUR LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE QUI DEVRAIENT ÊTRE LE PRÉALABLE D'UNE VÉRITABLE MODERNISATION

Avec 565,611 millions d'euros de crédits (dépenses ordinaires et crédits de paiement) inscrits pour 2003, le budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) s'accroît de 4,8 %, contre 1 % seulement l'an passé. S'agissant des autorisations de programme, l'augmentation est spectaculaire, puisque leur montant passe de 7,62 millions d'euros en 2002 à 26 millions en 2003. Cette hausse massive des crédits alloués à la PJJ témoigne de la volonté du Gouvernement de lui accorder tous les moyens nécessaires à l'exécution de ses missions. En effet, parce que la société française est confrontée à une inquiétante augmentation de la délinquance des mineurs, il est essentiel que la réponse apportée par les services publics qui en ont la charge, soit adaptée, rapide et efficace. Au-delà de la seule question des moyens qui lui sont dévolus, ce budget est donc également un défi lancé à la PJJ.

En effet, votre rapporteure a pu constater, lors de ses déplacements dans différentes structures de la PJJ, qu'en matière de gestion des ressources humaines, cette administration demeure trop concentrée, excessivement cloisonnée, ce qui nuit à son efficacité d'ensemble, en dépit de la remarquable motivation et de la compétence de ses personnels. Par ailleurs, la volonté du Gouvernement de mettre en place de nouvelles structures, comme les centres éducatifs fermés ou les établissements pénitentiaires pour mineurs, dans le cadre desquels interviendront des personnels de la PJJ, va inévitablement entraîner des modifications de leur cadre professionnel et de leurs pratiques. Dans ce contexte, des réticences, voire des critiques, peuvent apparaître ; votre rapporteure, qui a reçu l'ensemble des organisations syndicales de la PJJ, les a entendues.

En guise de réponse, il faut réaffirmer que les objectifs du Gouvernement en matière de lutte contre la délinquance juvénile s'inscrivent dans la droite ligne des dispositions de l'ordonnance du 2 février 1945 : le primat de l'action éducative, la gradation des sanctions, la spécialisation des juridictions pour mineurs sont en effet maintenus. S'agissant des centres éducatifs fermés, qui sont des alternatives à l'incarcération des mineurs, ils complètent utilement la gamme des différentes structures à la disposition de la PJJ sans en supprimer aucune existante. Enfin, la création des sanctions éducatives, comme le stage de formation civique, la confiscation de l'objet ayant servi à commettre l'infraction ou l'interdiction de paraître dans certains lieux, diversifie les mesures susceptibles d'être prononcées à l'encontre des mineurs délinquants, sans pour autant renoncer à celles prévues par le droit en vigueur. Offrir davantage de moyens financiers et de possibilités à la PJJ tout en favorisant sa nécessaire modernisation et son efficacité : telle est l'ambition du Gouvernement et de sa majorité.

A. UN ACCROISSEMENT INQUIÉTANT DE LA DÉLINQUANCE DES MINEURS

1. L'augmentation de la délinquance juvénile

Il s'agit d'un fait malheureusement incontestable : le nombre des mineurs délinquants ne cesse de s'accroître. Quel que soit l'indicateur choisi, les données statistiques sont sans équivoque : le nombre des mineurs incarcérés est passé de 573 en 1995 à 718 en 1998 pour atteindre 826 au 1^{er} janvier 2002 ; l'activité des parquets pour mineurs est, elle aussi, en hausse, avec 161 200 affaires traitées mettant en cause des mineurs en 2001, contre 152 000 en 2000 (+ 6 %). Le détail de ces données montre que sur les 161 200 affaires traitées, certaines ne pouvaient faire l'objet de poursuites, notamment en raison de l'insuffisance des charges ou de la mise hors de cause du mineur. En 2001, il restait donc 139 600 affaires poursuivables, soit 87 % des affaires traitées.

Parmi les affaires poursuivables, 22,9 % ont fait l'objet d'un classement sans suite par le parquet. Au total, 107 600 affaires ont donné lieu à une réponse pénale, soit 77 % des affaires poursuivables. Dans son orientation, le parquet a privilégié la saisine du juge des enfants dans 52 % des cas ainsi que le recours aux mesures alternatives aux poursuites dans 44,7 % des cas. Si l'on compare le taux de réponse pénale aux affaires mettant en cause des mineurs à celui observé pour l'ensemble des affaires poursuivables, on s'aperçoit qu'il lui est de 10 points supérieur (77 % contre 67,3 %), ce qui témoigne de la priorité qu'accorde le parquet au traitement de cette catégorie de délinquance. Toutefois, il convient de préciser que le nombre des affaires mettant en cause des mineurs n'équivaut pas au nombre de mineurs concernés puisqu'une seule affaire peut en impliquer plusieurs. A titre d'illustration, on indiquera que si les juges pour enfants ont été saisis de 57 000 affaires en 2001, celles-ci ont concerné 80 000 mineurs, soit en moyenne 1,4 mineurs par affaire.

Cette réactivité et cette attention particulière du parquet se traduit, en toute logique, par une augmentation des prises en charge effectuées par le secteur de la protection judiciaire de la jeunesse.

2. L'accroissement de l'activité des services de la protection judiciaire de la jeunesse

Les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) relèvent soit du secteur public, soit du secteur habilité. Comme le fait apparaître clairement le tableau suivant, la population prise en charge par les deux secteurs est passé de moins de 125 000 en 1991 à plus de 150 000 en 2001, soit une augmentation de 20 % en 10 ans. Toutefois, ces chiffres comptabilisent également le nombre de mineurs relevant de la PJJ au titre d'une mesure de protection de l'enfance en danger qui sont majoritaires (115 526 en 2000). Leur part relative ne cesse toutefois de décroître puisqu'ils représentaient 77,7 % du total en 2000, contre 87 % en 1991, alors que dans le même temps, le nombre de mineurs délinquants pris en charge par la PJJ passait de 11 355 à 28 459 (+ 150 %).

**LES PRISES EN CHARGE DANS LES SECTEURS PUBLIC ET HABILITÉ
AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE**

Hors investigation

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ENSEMBLE	y compris centres de jour	124 457	125 538	129 864	131 086	135 775	140 320	143 677	146 112	149 338	//	//
ENSEMBLE	hors centres de jour					134 447	138 844	142 260	144 651	147 965	148 684	n.d.
TYPE DE PRISE EN CHARGE												
Milieu ouvert		104 407	105 311	101 595	104 468	108 737	113 042	116 347	118 894	122 263	123 263	n.d.
Civil		n.d.	n.d.	n.d.	91 053	93 731	94 496	95 364	94 930	96 006	95 821	n.d.
Pénal		n.d.	n.d.	n.d.	13 415	15 006	18 546	20 983	23 964	26 257	27 442	n.d.
Placement – hébergement		19 500	19 432	24 845	25 422	25 710	25 802	25 913	25 757	25 702	25 421	n.d.
Centres de jour		551	795	1 071	1 196	1 328	1 476	1 417	1 461	1 373	//	n.d.
FONDEMENT JURIDIQUE												
Mineurs délinquants		11 395	11 359	11 696	14 176	15 825	19 670	22 119	25 335	27 694	28 459	n.d.
%		9,1%	9,0%	9,0%	10,8%	11,7%	14,0%	15,4%	17,3%	18,5%	19,1%	
Mineurs en danger		108 535	109 607	113 060	111 908	114 900	115 675	116 400	115 667	116 512	115 526	n.d.
%		87,2%	87,3%	87,1%	85,4%	84,6%	82,4%	81,0%	79,2%	78,0%	77,7%	
Jeunes majeurs		4 567	4 572	5 108	5 002	5 050	4 975	5 158	5 110	5 132	4 699	n.d.
%		3,7%	3,6%	3,9%	3,8%	3,7%	3,5%	3,6%	3,5%	3,4%	3,2%	
Sexe												
Garçons		57,0%	57,4%	57,7%	58,4%	58,6%	59,7%	60,5%	61,4%	61,8%	62,0%	n.d.
Filles		43,0%	42,6%	42,3%	41,6%	41,4%	40,3%	39,5%	38,6%	38,2%	38,0%	n.d.

n.d. : non disponible

// : sans objet

Depuis l'année 2000 : l'activité des centres de jour est comptabilisée en heures et n'est donc plus comparable avec l'activité judiciaire. Afin de pouvoir suivre l'évolution de l'activité sur la durée, deux totaux sont indiqués pour les années 1995 à 2000.

Source : ministère de la Justice.

Par ailleurs, compte tenu des entrées et des sorties des mineurs confiés à la PJJ, les deux secteurs qui la composent ont suivi près de 260 000 jeunes en 2000. S'agissant des modalités de la prise en charge des mineurs, le milieu ouvert représente 78 % des mesures gérées par le secteur habilité, mais 96 % de celles relevant du secteur public. A l'inverse, les mesures de placement, qui ne sont prononcées que lorsqu'une rupture du jeune avec son milieu est établie ou nécessaire, relèvent, dans 95 % des cas, du secteur habilité. Cette répartition contrastée entre les mineurs et les mesures selon qu'il s'agit du secteur habilité ou public découle de leur spécialisation respective. En effet, le secteur public est le seul compétent pour exercer des mesures pénales à l'égard des mineurs, à l'exception des mesures de placement et de réparation. Or, puisque la grande majorité des décisions pénales prononcées par les juges pour enfants relèvent du milieu ouvert (contrôle judiciaire, travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve), il en résulte une concentration de l'action du secteur public sur le milieu ouvert. A l'inverse, le secteur habilité se spécialise sur les mesures civiles d'assistance éducative ce qui explique qu'il prenne en charge 95 % des placements et 90 % des mesures de milieu ouvert civil. Ces différences se retrouvent en termes d'équipement : parmi les 539 structures du secteur public de la PJJ, 234 sont des centres d'action éducative et 82 des structures d'hébergement, alors que le secteur habilité dispose de 1 084 établissements, dont 662 structures d'hébergement traditionnelles, auxquelles s'ajoutent 45 centres éducatifs renforcés (CER) et 3 centres de placement immédiat (CPI). Il en résulte une différence substantielle en matière de capacité d'hébergement puisque le nombre théorique de places du secteur public est de 2 207 mais atteint 34 323 dans le secteur habilité.

S'agissant des mineurs pris en charge, leurs caractéristiques sociales sont relativement méconnues en raison de l'absence d'étude de grande ampleur en ce domaine. Quelques travaux ont néanmoins été menés sur des échantillons de jeunes, notamment par l'INSERM en 1998. Ces études ont fait apparaître que : 26 % des jeunes garçons et 40 % des filles pris en charge par la PJJ avaient un père inactif ; 55 % d'entre eux et 46 % d'entre elles n'étaient plus scolarisées ; 14 % des garçons et 44 % des filles souffraient d'une maladie chronique ou d'un handicap ; 50 % des garçons avaient un comportement violent fréquent et 41 % d'entre eux avaient été victimes d'agressions physiques, contre respectivement 42 % et 53 % des filles.

Ces différentes données illustrent l'accroissement du nombre des mineurs pris en charge par la PJJ qui cumulent des difficultés d'ordre social et familial. Des moyens supplémentaires étaient donc nécessaires, c'est pourquoi le PLF pour 2003 majore de 7,86 % les crédits alloués au secteur public de la PJJ, qui atteindront un montant de 325,2 millions d'euros, tandis que ceux attribués au secteur habilité s'élèveront à 240,44 millions d'euros marquant une progression de 0,94 %.

B. UNE AUGMENTATION DES MOYENS DE LA PJJ

1. D'importants moyens nouveaux en personnels

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de 314 emplois, ce qui représente une dépense nouvelle de 9,55 millions d'euros. Leur répartition, déterminée en fonction des objectifs inscrits dans la LOPJ, est la suivante :

— 124 emplois sont affectés à la prise en charge des mineurs délinquants récidivistes ou violents au sein des centres éducatifs fermés (CEF) ;

— 128 emplois sont prévus afin de développer les actions de prévention de la récidive et l'amélioration quantitative et qualitative de la prise en charge des mineurs en milieu ouvert ;

— 62 emplois sont destinés à la mise à niveau des services de formation et d'administration de la PJJ.

Le tableau suivant récapitule ces données et fait ressortir leur impact budgétaire.

CRÉATION D'EMPLOIS DPJJ (PLF 2003)

Libellé	Création d'emplois	Nombre	Coût unitaire	Coût total	
A. RENFORCER LE DISPOSITIF DE TRAITEMENT DES MINEURS RECIDIVISTES OU VIOLENTS DANS DES STRUCTURES FERMEES		124			3 781 648
Détention des mineurs, rénovation des quartiers mineurs	80				2 413 680
Educateurs 2 ^e classe profil 2	80		30 171	2 413 680	
Centres éducatifs fermés : objectif 600 places à échéance 2007 (dont 4 centres dans le secteur public)	44				1 367 968
Directeurs classe normale profil 6	4		38 930	155 720	
Educateurs 2 ^e classe normale profil 6	32		31 556	1 009 792	
Agent technique d'éducation profil 6	8		25 307	202 456	
B. DÉVELOPPER LA PRÉVENTION DE LA RÉCIDIVE		128			3 900 532
Améliorer la prise en charge du milieu ouvert et réduire les délais de réponse en milieu ouvert et augmentation du temps de présence auprès des mineurs	96				2 942 542
Directeurs classe normale	18		36 543	657 774	
Psychologues	14		34 072	477 008	
Assistants sociaux	8		29 063	232 504	
Adjoints administratifs (profil 1)	8		22 670	181 360	
Educateurs 2 ^e classe (profil 1)	40		29 170	1 166 800	
Infirmiers	8		28 387	227 096	
Réparation	18				549 610
Directeurs classe normale	2		36 543	73 086	
Psychologues	2		34 072	68 144	
Educateurs 2 ^e classe (profil 1)	14		29 170	408 380	
Augmenter la participation aux dispositifs classes relais	14				408 380
Educateurs 2 ^e classe (profil 1)	14		29 170	408 380	
C. MISE A NIVEAU DES SERVICES DE FORMATION ET D'ADMINISTRATION		62			1 802 831
Renforcer les capacités de pilotage et d'administration des services de la PJJ au niveau territorial	56				1 628 761
Attachés	18		35 876	645 768	
Agents contractuels 1 ^{ère} catégorie	2		33 541	67 082	
Secrétaires administratifs	17		28 055	476 935	
Adjoints administratifs (profil 8)	19		23 104	438 976	
Adapter le dispositif de formation aux besoins actuels	6				174 070
Attachés	2		35 876	71 752	
Secrétaires administratifs	2		28 055	56 110	
Adjoints administratifs (profil 8)	2		23 104	46 208	
TOTAL HORS NOUVELLE BONIFICATION INDICIAIRE (NBI)		314			9 485 011
POINTS NBI					68 809
TOTAL AVEC NBI		314			9 553 820

S'agissant des *mesures indemnitaires*, un aménagement du régime de certains agents soumis à des contraintes particulières est prévu en 2003. Il s'agit : d'une revalorisation de l'indemnité spécifique d'hébergement versée aux personnels qui travaillent dans des structures d'hébergement (soit 546 491 euros) ; de la création d'une indemnité pour les éducateurs remplaçants (soit 336 000 euros) ; de la consolidation du protocole indemnitaire de l'accord sur la réduction du temps de travail (soit 2,31 millions d'euros).

Par ailleurs, le budget 2003 inscrit deux provisions budgétaires *pour réformes statutaires*. La première, d'un montant de 250 000 euros, a pour objet d'anticiper l'impact financier de la réforme de la filière des directeurs de la PJJ, dont le coût estimé en année pleine serait de 1,1 millions d'euros. La seconde, d'un montant de 150 000 euros, concerne le corps des agents techniques d'éducation (ATE) dont la présence dans les foyers d'hébergement, notamment la nuit, est essentielle à la prise en charge des mineurs qui y sont placés. Le coût budgétaire des mesures envisagées serait de 286 029 euros en année pleine.

Les organisations syndicales rencontrées par votre rapporteure se sont réjouies de l'augmentation du budget de la PJJ pour 2003. Le syndicat national FO de la protection judiciaire de la jeunesse (SN-FO-PJJ) et Interco-justice CFDT ont néanmoins exprimé la crainte que les créations d'emplois prévues soient affectées en priorité aux nouvelles structures, comme les centres éducatifs fermés, au détriment des structures existantes. Le SN-FO-PJJ s'est ensuite félicité de la réforme statutaire concernant les personnels ATE, dont la mission est particulièrement difficile, notamment dans les foyers, mais a regretté que le personnel d'enseignement de la PJJ ne bénéficie pas de la prime de suivi et d'orientation accordée à l'ensemble des autres catégories d'enseignants. Après avoir reconnu que la PJJ bénéficiait d'efforts budgétaires importants depuis plusieurs années, le syndicat national des personnels de l'éducation surveillée (SNPES-PJJ-FSU) a toutefois regretté que les missions nouvelles assignées à ce service public s'éloignent progressivement de ses missions traditionnelles. Le SNPES-PJJ-FSU s'est interrogé sur l'efficacité des centres éducatifs fermés et a estimé que la menace de l'incarcération ne constituait pas une réponse efficace à la délinquance des mineurs. S'agissant des mesures statutaires, le SNPES-PJJ-FSU s'est félicité des revalorisations en cours mais a déploré que les éducateurs, qui avaient bénéficié d'un statut identique à celui des instituteurs jusqu'en 1986, ne fassent l'objet d'aucune revalorisation d'ampleur. Le syndicat de la protection judiciaire de la jeunesse-fédération autonome de justice-union nationale des syndicats autonomes (SPJJ-FEN-UNSA) s'est félicité des moyens accrus dont va bénéficier la PJJ. Il a, par ailleurs, jugé que l'appellation de « centre éducatif fermé » était maladroite, car il ne s'agit pas de créer des prisons, et a déploré que l'élaboration de leur cahier des charges par l'administration ne fasse pas l'objet d'une concertation plus approfondie. Le syndicat national des psychologues a regretté que les emplois de psychologues dans la PJJ soient peu évolutifs, ce qui provoque une certaine insatisfaction des personnels. Il s'est également interrogé sur les actions qui seraient susceptibles d'être proposées à l'issue du placement en détention, en CEF, en CPI ou en CER, et a suggéré qu'un suivi psychologique dans le temps soit mis en œuvre au profit des personnes et des familles concernées.

2. Une efficacité à améliorer

Au-delà de l'augmentation des moyens et des effectifs de la PJJ, initiée lors de la précédente législature et poursuivie par le nouveau Gouvernement qui a l'intention de créer 1 250 emplois en cinq ans, il importe de s'assurer que le fonctionnement de ce service public s'en trouve amélioré. Or, comme c'est le cas pour toute évaluation, celle de la PJJ requiert l'existence d'instruments statistiques adéquats permettant de mesurer l'action conduite et ses résultats, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. A cet égard, force est de constater que l'administration de la PJJ ne dispose actuellement d'aucun « indicateur » mesurant son efficacité, ce qui nuit à l'appréhension globale de son action par les personnels, par l'administration, mais aussi par les élus et les citoyens. A défaut, et en l'attente de progrès en ce domaine, votre rapporteure a choisi d'analyser le nombre des mesures en attente et le délai moyen de prise en charge des mesures éducatives pour lesquels des données sont disponibles.

Une mesure est considérée en attente d'exécution lorsqu'elle n'a pu être prise en charge par le service dans un délai de deux semaines après sa notification par le juge. Comme l'illustre le tableau suivant, le stock des mesures en attente a fortement progressé entre 1996 à 2000, passant de 3 693 à 7 102, l'année 2001 semblant amorcer une légère amélioration (6 854 mesures) qui reste à confirmer.

	Secteur public			Secteur associatif habilité			Total général
	Milieu ouvert	Mesures d'investigation	Total	Milieu ouvert	Mesures d'investigation	Total	
1996	1 574	non recensé	1 574	2 119	non recensé	2 119	3 693
1997	2 545	483	3 028	2 852	1 371	4 223	7 251
1998	2 570	887	3 457	2 834	1 250	4 084	7 541
1999	2 953	673	3 626	2 483	1 395	3 878	7 504
2000	2 795	531	3 326	2 542	1 234	3 776	7 102
2001	2 541	573	3 114	2 557	1 183	3 740	6 854

Bien évidemment, pour être significatif, le nombre des mesures en attente doit être rapporté à celui de l'ensemble des mesures prononcées pendant la même période. Exprimé en pourcentage, ce taux de mesure en attente demeure étonnamment stable compte tenu des 1 294 emplois créés sur la même période, puisqu'il s'établissait à 5,4 % en 1999, 5,1 % en 2000 et 4,9 % en 2001. La prescription des mesures n'est certes pas maîtrisée par les services de la PJJ, puisqu'elle relève du pouvoir du juge, mais il n'est pas satisfaisant que le substantiel accroissement des moyens dont a bénéficié ce secteur soit aussi peu visible en terme de résultats.

Il en est de même lorsque l'on procède à l'analyse des délais de prise en charge des mesures éducatives dans le secteur public de la PJJ, qui se calculent par la différence entre la date de décision du magistrat et celle de la prise en charge effective. Fort logiquement, ils varient en fonction de la nature, du fondement juridique et de l'urgence desdites mesures : le délai est ainsi particulièrement bref

lorsqu'il s'agit d'un placement judiciaire (2,5 jours après la date de décision du magistrat) mais atteint 44,9 jours lorsqu'il s'agit d'une mesure en milieu ouvert, ce qui demeure excessif en dépit d'une légère amélioration observée depuis deux ans. En effet, il est primordial que toute mesure prononcée à l'égard d'un jeune, *a fortiori* en matière pénale, soit rapidement exécutée, afin d'éviter que ne se développe un sentiment d'impunité chez les auteurs mineurs d'infractions. Or, dans nombre de cas, le délai de prise en charge est tel qu'il tend à annihiler le sens même de la sanction : il en est ainsi des mesures de réparation, à la vertu pédagogique indéniable, mais dont le délai d'exécution est de 38,2 jours, mais également des travaux d'intérêt général (104,9 jours) ou du sursis avec mise à l'épreuve (97,8 jours).

Bien évidemment ces moyennes ne rendent pas justice à la diversité des situations locales. Votre rapporteure, qui s'est rendue dans plusieurs structures de la PJJ du département des Yvelines, a pu constater les efforts considérables qui y sont entrepris depuis quelques années afin de réduire le délai d'exécution des mesures. Selon les informations qui lui ont été communiquées à cette occasion, les services de la PJJ de ce département devraient parvenir à fonctionner « en temps réel » au cours du premier semestre 2003, c'est-à-dire à prendre en charge l'exécution des mesures immédiatement après la décision du juge.

3. Une gestion des moyens et des personnels à moderniser

La PJJ est composée de très nombreuses unités de petite taille, qu'il s'agisse des foyers d'hébergement ou des centres d'action éducative, qui sont, de ce fait, particulièrement vulnérables aux variations inattendues des effectifs et aux vacances de postes qui peuvent en résulter. Or, le mode actuel de gestion centralisée du personnel et de ses affectations ne permet pas de répondre de façon adaptée aux problèmes locaux d'effectifs. Dès lors, il suffit d'une ou deux absences dans une équipe composée d'une dizaine de personnes pour paralyser le fonctionnement de l'ensemble de la structure publique concernée, ce qui n'est pas satisfaisant. De surcroît, le cloisonnement administratif entre les différentes structures ne permet pas de transférer de l'une à l'autre les éventuels effectifs disponibles afin de combler les vacances en mutualisant les moyens. Ces difficultés, qui sont en grande partie le résultat des règles de la fonction publique, ont ainsi conduit à la paralysie de 3 des 9 CER gérés par le secteur public. L'évaluation du fonctionnement des centres de placement immédiats (CPI), conduite par le cabinet d'ingénierie sociale (CIRESE), a également révélé des dysfonctionnements de cet ordre, auxquels s'est ajoutée l'insuffisante préparation du cahier des charges de ces structures d'urgence, confiées de surcroît à des personnels souvent inexpérimentés. Confrontée à de telles situations de blocage, l'administration de la PJJ est donc particulièrement mal outillée pour y répondre.

C'est pourquoi, votre rapporteure estimerait souhaitable d'accroître les pouvoirs dévolus aux directeurs régionaux de la PJJ qui paraissent être les mieux à même d'assurer l'adéquation entre les effectifs et les besoins, et ce quelle que soit la nature publique ou privée des structures. Il semblerait donc justifié de leur accorder le droit de décider des affectations des personnels publics, y compris entre services, dans le respect, bien évidemment, des dispositions du statut de la fonction publique,

mais sans qu'ils aient à attendre pendant une année les effets du mouvement de mobilité centralisé comme c'est le cas actuellement. Cette déconcentration accrue trouverait d'ailleurs à s'appuyer sur les 24 emplois de directeurs des services de la PJJ créés par le budget 2003. En outre, une meilleure appréhension de l'ensemble des capacités offertes par les services publics et habilités de la PJJ devrait être à la disposition des directions régionales afin d'optimiser leur utilisation. Lors de ses déplacements, votre rapporteure a en effet été étonnée du peu d'information possédée par les directions déconcentrées concernant l'activité des structures du secteur habilité. Il s'agit pourtant d'associations agréées, bénéficiant de subventions publiques, et l'absence de dialogue entre les personnels et les structures des deux secteurs de la PJJ est pour le moins surprenante, voire regrettable.

S'agissant de l'administration centrale, ses capacités en matière de gestion des ressources humaines doivent également être développées, ce qui semble en bonne voie, puisque selon les informations communiquées à votre rapporteure, le Gouvernement envisagerait la création d'une sous-direction des ressources humaines. Afin de stabiliser les effectifs des équipes temporairement affectés par une vacance de poste, l'administration de la PJJ a également intérêt à recourir aux différentes possibilités de recrutement contractuel prévues par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, comme les « contrats de remplacement », d'une durée de 6 mois à un an.

En ce qui concerne le recrutement et la formation des personnels titulaires de la PJJ, l'audit mené par le cabinet CIRESE a souligné la relative inadéquation entre, d'une part, le recrutement unique par concours et la formation initiale généraliste des jeunes recrues et, d'autre part, leur mission tendant à favoriser l'insertion professionnelle des mineurs. En effet, les services de l'éducation nationale, qui assurent, aux côtés des professeurs techniques de la PJJ, la mission d'enseignement professionnel des jeunes, rencontrent de réelles difficultés de recrutement dans certaines filières. Dans ces conditions, il devient de plus en plus difficile d'offrir une qualification professionnelle à ceux qui en ont pourtant le plus besoin, ce qui n'est pas satisfaisant. C'est pourquoi, la diversification des modalités de recrutement, au-delà du seul concours, ainsi que la modernisation de la formation des éducateurs, aujourd'hui beaucoup trop théorique, devraient permettre à la PJJ de bénéficier du savoir-faire de personnes ayant déjà une expérience professionnelle. A cet égard, le recours aux « contrats de spécialisation », prévus par la loi du 3 janvier 2001 précitée, constitue une opportunité à exploiter pour l'administration de la PJJ.

Enfin, votre rapporteure souhaite aborder ce qui semble être un véritable tabou : la question de la féminisation massive des effectifs de la PJJ. En effet, près de 80 % des reçus au concours d'éducateur de la PJJ sont aujourd'hui des femmes, ce qui peut provoquer de réelles difficultés de fonctionnement dans certaines structures. Il en est ainsi au sein des foyers d'hébergement, qui sont généralement peuplés de jeunes hommes délinquants dont la violence n'est pas rare et qui peuvent, notamment la nuit, exploiter leur avantage physique à des fins peu recommandables. Votre rapporteure, qui a recueilli plusieurs témoignages d'incidents de cet ordre, estime que davantage de mixité serait souhaitable et invite l'administration de la PJJ à conduire une réflexion en ce sens.

C. DES STRUCTURES NOUVELLES MISES À LA DISPOSITION DE LA PJJ

1. Des structures existantes confortées

Afin d'adapter la réponse institutionnelle à la délinquance des mineurs, les précédents gouvernements ont, depuis le milieu des années 90, souhaité diversifier les structures de la PJJ. La création des CER et des CPI en est une illustration.

— Les CER ont pour mission de prendre en charge pour de courts séjours les mineurs fortement ancrés dans la délinquance, multirécidivistes ou en situation de grande marginalisation. Le programme intensif d'activités et l'encadrement éducatif permanent qui sont prévus ont pour objet de placer les mineurs en situation de rupture par rapport à leur mode de vie habituel afin de préparer les conditions de leur réinsertion. Au 1^{er} juillet 2002, 54 CER fonctionnent sur les 62 créés, 45 d'entre eux relevant du secteur habilité. L'objectif fixé par le Conseil de sécurité de janvier 1999 étant de parvenir à l'ouverture de 100 CER, l'expérience doit être poursuivie et achevée en 2003.

En effet, 13 projets ont été validés par le comité national de pilotage et sont en cours de finalisation tandis que 30 projets vont être soumis audit comité. L'ouverture de l'ensemble de ces sites devrait s'échelonner à partir de la fin 2002 et jusqu'à la fin 2003. Les principales difficultés rencontrées pour l'installation des CER tiennent, d'une part, aux réticences locales des habitants et des élus concernés et, d'autre part, à l'instabilité des équipes, due à leur hétérogénéité et aux modalités d'affectation des personnels de la fonction publique.

S'agissant du coût de fonctionnement d'un CER du secteur associatif, il est de 52 285 euros par an. Compte tenu des ouvertures de CER prévues en 2003 dans le secteur habilité, 1,11 million d'euros de mesures nouvelles sont inscrites au chapitre 37-33, sachant que leur budget global de fonctionnement devrait atteindre 45 millions d'euros. Au total, le programme des CER devrait permettre la prise en charge éducative d'environ 1 500 jeunes et nécessiter l'emploi de 1 000 personnes, tous statuts confondus.

— Les CPI ont pour objectif « *d'assurer l'immédiateté et la continuité de la prise en charge des mineurs et notamment des plus difficiles d'entre eux, au besoin dans le cadre d'une rupture avec leur environnement* ». Contrairement aux CER, qui constituent des structures légères intervenant pendant des durées délimitées et sur un projet éducatif spécifique, les CPI sont dotés de services plus étoffés, pluridisciplinaires et fonctionnent pendant toute l'année. Dès son placement en CPI, le mineur est pris en charge par l'équipe du centre afin d'établir un bilan complet de sa situation, notamment en termes psychologique, familial, sanitaire, scolaire ou professionnel. A l'issue de ce travail, et dans un délai de 1 à 3 mois après le début du placement, une orientation éducative doit être proposée au juge. Lancé en 1999, le programme des CPI prévoyait l'ouverture de 50 centres. Actuellement, 43 CPI seulement sont en activité, mais le programme sera mené à son terme en 2003.

Qu'il s'agisse des placements en foyers, au sein des CER ou des CPI, l'exercice d'un contrôle strict des mineurs délinquants concernés est déterminant à la réussite des actions éducatives engagées. Or, les fugues y sont fréquentes et

n'entraînent aucune sanction lorsque le mineur est âgé de moins de 16 ans, alors même qu'il se soustrait ainsi aux obligations du contrôle judiciaire. Cette situation n'est pas satisfaisante car elle retire toute crédibilité à la mesure et, au-delà, à l'institution judiciaire. Fort de ce constat, unanimement partagé, le nouveau Gouvernement donc a décidé la création de nouvelles structures, les centres éducatifs fermés (CEF).

2. De nouvelles structures pour de nouvelles missions

Votre rapporteure tient une nouvelle fois à l'affirmer : les centres éducatifs fermés ne sont pas des prisons. Ainsi que le précise l'article 33 de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 ⁽¹⁾, les CEF sont des centres « *dans lesquels les mineurs sont placés en application d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve. Au sein de ces centres, 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. La violation des obligations auxquelles le mineur est astreint en vertu des mesures qui ont entraîné son placement dans le centre peut entraîner, selon le cas, le placement en détention provisoire ou l'emprisonnement du mineur* ».

Leur fermeture est donc purement juridique, et non physique, car les mineurs peuvent sortir du centre. Ce n'est que dans l'hypothèse où le mineur ne respecte pas les obligations judiciaires qui lui ont été prescrites, que le juge a la possibilité, et non l'obligation, de prononcer son incarcération. Les CEF élargissent donc la gamme des structures à la disposition de la PJJ en permettant la prise en charge des mineurs les plus déstructurés et constituent la dernière chance offerte aux mineurs avant l'incarcération.

D'une capacité d'accueil de 6 à 10 jeunes âgés de 13 à 18 ans, les CEF seront des petites structures permettant la réalisation d'un travail éducatif en profondeur. A cet effet, les personnels de la PJJ devraient bénéficier du concours de professionnels issus de l'éducation nationale, avec laquelle un partenariat devrait être établi, mais également de psychologues et de médecins. Un cahier des charges des CEF est d'ailleurs en cours d'élaboration.

S'agissant du financement des CEF, le budget 2003 prévoit les moyens nécessaires à la création de quatre centres dans le secteur public et 15 dans le secteur privé. Le montant des crédits associés à la création des CEF du secteur public s'élève à 1,868 millions d'euros qui se répartissent de la façon suivante :

— 1,367 million d'euros au titre de la rémunération des 44 emplois dont la création est prévue ;

— 501 577 euros de crédits de fonctionnement.

En ce qui concerne les crédits d'équipement, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une enveloppe de 11 millions d'euros en autorisations de

(1) Tel qu'il résulte de l'article 22 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

programme et de 1,1 million en crédits de paiement. Pour sa part, le secteur habilité bénéficie d'une dotation de 1,112 million d'euros en vue de la création des CEF. Au total, le coût de fonctionnement des 15 CEF serait de 7,843 millions d'euros en année pleine. Pour des raisons d'efficacité, la plupart des CEF, selon le Gouvernement, ne feraient pas l'objet de constructions nouvelles mais résulteraient de la transformation de foyers d'hébergement traditionnels.

Enfin, les personnels de la PJJ vont également être amenés à intervenir au sein des nouveaux établissements pénitentiaires pour mineurs afin d'améliorer leur prise en charge éducative qui est une priorité pour le Gouvernement. En l'attente de la construction de ces établissements, une première expérience sera conduite en 2003 avec l'affectation de 20 éducateurs de la PJJ au sein des quartiers mineurs.

*

* *

En guise de conclusion, votre rapporteure se félicite tout d'abord de l'effort budgétaire exceptionnel consenti en faveur des services de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Toutefois, si ce budget est sans précédent, il est surtout équilibré dans ses priorités. En effet, aux côtés des dépenses accrues en faveur de la sécurité des établissements pénitentiaires ou de l'ambitieux programme de construction de nouveaux établissements, les effectifs des services d'insertion et de probation ainsi que ceux des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse sont également considérablement augmentés. Contrairement à ce que peuvent affirmer ses détracteurs, le Gouvernement n'a donc pas sacrifié les moyens alloués à la réinsertion des détenus et des mineurs délinquants au nécessaire accroissement du parc pénitentiaire.

Par delà cette augmentation considérable de moyens, c'est d'une véritable volonté politique que le Gouvernement devra faire preuve pour vaincre les résistances de toute nature qui ne manqueront pas de freiner l'utilisation des crédits ainsi dégagés.

Afin de réaliser rapidement les constructions prévues et atteindre les différents objectifs assignés aux services publics pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, une modernisation des techniques de gestion ainsi que des instruments juridiques à leur disposition est nécessaire. S'agissant des dispositifs juridiques, la loi d'orientation et de programmation pour la justice a d'ores et déjà apportée un certain nombre d'améliorations et de simplifications, notamment dans le domaine du code des marchés publics. Pour sa part, la modernisation des administrations doit être guidée par le double souci de l'efficacité et de l'évaluation de leurs actions car il ne saurait être question d'accroître substantiellement leurs moyens sans obtenir, en contrepartie, une amélioration quantitative et qualitative du fonctionnement de ces services publics.

*

* *

Le 24 octobre 2002, la Commission a procédé à l'**audition de M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice**, sur les crédits de son département ministériel.

M. Dominique Perben, garde des sceaux, ministre de la justice, a souligné que le projet de budget du ministère pour 2003 constituait une pièce maîtresse de la politique du Gouvernement, qui fait de la justice l'une de ses priorités majeures et a ajouté qu'il traduisait, dans les faits, les orientations définies par la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

Il a fait observer que ce projet de budget se caractérisait, en effet, par un renforcement sans précédent des moyens, marqué par une progression globale de 7,43 %, concernant tant le fonctionnement que l'investissement.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, il a précisé qu'elles connaissent une augmentation de crédits de 5,26 %, qui recouvre une hausse du nombre d'emplois budgétaires de 2 026 postes – dont 2 pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés –, emplois budgétaires auxquels il convient d'ajouter 87 emplois en établissements publics et 170 emplois dits « sur crédits » permettant de rémunérer les assistants de justice en juridictions administratives. Il a souligné que ces moyens étaient destinés à l'amélioration de la situation des personnels et des moyens de fonctionnement des administrations et des juridictions.

En matière d'investissement, le garde des sceaux a relevé la nécessité d'engager un certain nombre d'opérations rapidement dans l'administration pénitentiaire, mais également en faveur de la rénovation des palais de justice, ce qui explique le doublement du montant des autorisations de programme en 2003 par rapport à 2002, ainsi que l'augmentation de 58,2 % des crédits de paiement.

Tout en convenant qu'un budget qui augmente n'est pas nécessairement un bon budget, il a tenu à faire remarquer que le projet de budget de son département ministériel pour 2003, qui constitue la première étape de la mise en œuvre de la programmation prévue par la loi d'orientation – laquelle prévoit l'ouverture de 3,65 milliards de crédits de paiement, de 1,75 milliard d'euros d'autorisations de programme et la création de 10 100 emplois – répondait, en outre, aux attentes pressantes de nos concitoyens et était articulé autour de priorités claires : améliorer l'efficacité de la justice, ce qui exige plus de rapidité dans le traitement des dossiers et une gestion plus simple et plus proche des citoyens ; renforcer l'efficacité de la réponse pénale, ce qui implique de mieux exécuter les décisions de justice, notamment en développant les outils et actions favorisant la réinsertion ; prévenir et traiter la délinquance des mineurs ; améliorer l'accès des citoyens à la justice et améliorer le sort des victimes.

Abordant l'examen des efforts budgétaires proposés secteur par secteur, le garde des sceaux s'est d'abord réjoui des moyens supplémentaires accordés *aux services judiciaires*, confrontés à une charge grandissante, afin de leur permettre de

remplir leurs missions de manière plus efficace, par le biais, en particulier, du développement de la justice de proximité – qui fait l’objet d’un projet de loi organique – et de la réduction des délais de traitement des dossiers. Il a indiqué que, pour faire face à ces objectifs, 700 emplois seraient créés, dont 180 postes de magistrats et 520 emplois de greffiers et de fonctionnaires, cette proportion traduisant la volonté du Gouvernement de ne pas créer de postes de magistrats sans leur fournir le nombre de collaborateurs nécessaires à la généralisation du travail en équipe. Au-delà des créations d’emplois, il a appelé l’attention sur l’utilité de s’intéresser au rythme des entrées effectives dans les juridictions, qui devraient s’élever à 290 magistrats et 800 fonctionnaires des greffes en 2003, compte tenu des délais d’organisation des concours et des formations. Il a ajouté que 3 millions d’euros favoriseraient les premiers recrutements de juges de proximité, que les primes des magistrats passeraient, avant la fin de 2003, de 37 à 41 % de leur traitement de base, tandis que les greffiers et greffiers en chef bénéficieraient de réformes statutaires importantes et les fonctionnaires de catégorie C d’une amélioration de leurs primes.

Puis, il a indiqué que *l’administration pénitentiaire* – qui doit faire face au défi constitué par le décalage entre le nombre de places disponibles qui s’élève à 48 000 et le nombre de détenus qui oscille régulièrement entre 53 000 et 56 000 – se voyait accorder, dans la loi d’orientation et de programmation, les moyens d’obtenir 11 000 places nouvelles, dont 7 000 supplémentaires, un effort particulier étant porté sur la réalisation de bâtiments entièrement dédiés aux mineurs. Il a précisé que l’action de M. Pierre Bédier, secrétaire d’État aux programmes immobiliers de la justice, actuellement en voyage d’études au Canada, permettrait de mettre en œuvre rapidement ces opérations, grâce aux nouvelles dispositions législatives destinées à faciliter une plus grande implication des partenaires privés. Il a ajouté que, pour la mise en œuvre du « programme 4 000 » et la création des quartiers de mineurs en 2003, 870 emplois seraient créés, dont 613 pour les personnels de surveillance. Afin de renforcer l’attractivité des métiers pénitentiaires, le garde des sceaux a annoncé une revalorisation générale des carrières, en particulier pour les personnels de surveillance, tout en soulignant que de nouvelles discussions devraient s’engager sur l’objectif du passage aux trente-trois heures hebdomadaires, normalement prévu pour 2004, en regard notamment des capacités actuelles de recrutement et de formation de l’administration pénitentiaire.

Par ailleurs, il s’est déclaré favorable à une mobilisation forte des services de *la protection judiciaire de la jeunesse*, qui doit apporter des réponses plus efficaces à la question difficile de la délinquance des mineurs, grâce aux actions diversifiées prévues par la loi d’orientation et de programmation, notamment la création de centres éducatifs fermés, mais aussi le développement des mesures existantes en matière de prévention de la récidive et de prise en charge en milieu ouvert. Il a admis que la réalisation de ces objectifs ambitieux exigeait une remise à niveau des services gestionnaires de la direction de la protection judiciaire, dont la capacité de gestion et d’administration est aujourd’hui insuffisante, ce qui justifie pleinement la création, dans le projet de budget pour 2003, de 314 emplois, qui permettront d’augmenter le nombre d’éducateurs de 25 %, ainsi que l’inscription de 2,2 millions d’euros destinés au secteur associatif et à plusieurs mesures statutaires et indemnitaires.

S'agissant des *juridictions administratives*, il a relevé qu'elles verraient leurs moyens financiers et humains augmenter de 100 emplois, dont 42 postes de magistrats et 58 de fonctionnaires, auxquels s'ajouteront 170 emplois « sur crédits ».

Evoquant, enfin, *l'aide aux victimes* qui doit faire l'objet d'un effort de solidarité particulier, conformément aux orientations présentées en Conseil des ministres le 18 septembre dernier, il a précisé qu'il se traduisait par des mesures significatives : information des victimes sur leur droit de demander la désignation d'un avocat dès le dépôt de la plainte ; octroi de l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources aux victimes des crimes les plus graves ; aide aux réseaux associatifs ; extension du numéro national d'appel ; amélioration de l'aide juridictionnelle par la hausse des correctifs familiaux.

Par ailleurs, le garde des sceaux a souhaité, au-delà de la présentation du renforcement des moyens de la justice, insister sur la double nécessité d'une mobilisation effective des moyens considérables dégagés dans un contexte budgétaire délicat et de la mise en place de dispositifs d'évaluation et de correction destinés à améliorer la consommation des moyens nouveaux accordés.

Enfin, il a fait observer que si l'efficacité de la justice passait par l'octroi de moyens supplémentaires, elle dépendait également de l'amélioration du droit, qui doit éviter de surcharger les juridictions. À ce propos, il a annoncé le dépôt ou la préparation de plusieurs projets relatifs au droit des personnes – protection des majeurs incapables, droit du divorce, de la filiation, des successions et des libéralités – la poursuite de la modernisation de la procédure civile et la réforme de la protection des données personnelles, avec l'actualisation de la loi « informatique et libertés » ; s'agissant de la rénovation du droit des sociétés, prenant acte de la création par la commission des Lois d'une mission d'information, il a évoqué les questions des procédures collectives, de la sécurité financière, du gouvernement d'entreprises, de la rénovation du système des comptes et de l'organisation de la profession des administrateurs et mandataires judiciaires, rappelant, sur ce dernier point, que le projet de loi actuellement en navette devrait être soumis à une commission mixte paritaire au mois de décembre prochain. Il a précisé que ce programme ambitieux, qui répond à des demandes fortes de notre société, faisait, d'ores et déjà, l'objet d'un intense travail interministériel. S'agissant, enfin, de la procédure et du droit pénal, il a indiqué que les réformes iraient dans le sens d'une réduction de la durée des procédures, d'une meilleure coopération pénale internationale et d'une répression plus forte de certaines formes de délinquance particulièrement préoccupantes, telles que la criminalité organisée, la traite des êtres humains, le racisme ou la violence routière.

Jugeant que l'augmentation sans précédent des crédits pour la justice entre 2003 et 2007 constituait effectivement un défi pour la Chancellerie, **M. Jean-Paul Garraud, rapporteur pour avis des crédits de l'administration centrale et des services judiciaires**, a fait état de certaines interrogations exprimées par des personnes entendues lors de la préparation de son rapport sur les moyens humains et matériels qui doivent accompagner la mise en place des juridictions de proximité, ainsi que sur l'évolution statutaire des fonctionnaires des services judiciaires et la définition de leur rôle dans le fonctionnement des juridictions. Après avoir fait observer que les orientations définies sur ce dernier point dans la loi du

9 septembre 2002 semblaient recueillir l'assentiment des personnels concernés, il a souligné la nécessité de modifier les structures de l'École nationale des greffes afin de lui permettre de faire face à la progression très importante des effectifs en formation, estimant que sa transformation en établissement public, au même titre que l'École nationale de la magistrature (ENM) ou l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP), serait un signal fort adressé aux personnels dont elle assure la formation.

Évoquant ensuite les conditions de fonctionnement des juridictions, il a jugé particulièrement préoccupant l'encombrement des cours administratives d'appel et fait observer que l'augmentation des moyens accordés aux juridictions civiles ou pénales dans les exercices antérieurs n'avait pas eu d'effet notable sur la durée moyenne de traitement des affaires. Stigmatisant les conséquences de l'application de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes sur le fonctionnement des juridictions civiles, le rapporteur a fait observer que ce texte n'avait pas entraîné de réduction durable du nombre de détentions provisoires prononcées en France, alors que c'était précisément l'objectif – qu'il a jugé contestable, particulièrement dans un contexte de progression de la délinquance – recherché par la loi. Il a donc souhaité que soit dressé un bilan de son application. Enfin, soulignant la forte motivation des magistrats judiciaires, il a jugé nécessaire d'harmoniser leur régime indemnitaire avec celui des magistrats des juridictions administratives.

Mme Valérie Pecresse, rapporteure pour avis des crédits des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, a souligné le caractère exceptionnel et équilibré du budget pour 2003 des secteurs concernés, qui dégage des moyens sans précédent en faveur de la sécurité des établissements pénitentiaires, tout en prévoyant d'importantes créations d'emplois au profit des services en charge de la réinsertion des détenus et de l'action éducative auprès des mineurs délinquants.

Elle a ensuite souhaité connaître les mesures qu'entendait prendre le ministre afin de faciliter les recrutements massifs engagés par le Gouvernement, compte tenu des difficultés rencontrés en ce domaine les années précédentes et de la part croissante de femmes reçues aux concours, qui apparaît susceptible de soulever des problèmes de fonctionnement au sein des établissements pénitentiaires. Puis, elle a demandé des précisions sur le calendrier prévisionnel de la construction des nouveaux établissements pénitentiaires et de la mise en œuvre des centres éducatifs fermés. S'agissant précisément de ces centres, elle a souhaité connaître le contenu du projet pédagogique, éducatif ou professionnel proposé aux mineurs qui y seront placés, ainsi que la nature et le régime de coercition qui leur sera applicable. Après avoir approuvé les propos du ministre sur la nécessaire modernisation de l'administration de la protection judiciaire de la jeunesse, elle a conclu son intervention en s'interrogeant sur les différentes mesures envisagées pour améliorer l'efficacité de ce service public.

Félicitant le ministre pour l'extrême pertinence du projet de budget pour la justice en 2003, **M. Philippe Houillon** a souhaité avoir des précisions sur la démarche nouvelle, simple mais innovante, mise en place par le ministère de la justice, qui consisterait à évaluer l'activité des juridictions et à initier une politique contractuelle, par objectif, avec chacune d'entre elles. Il s'est également enquis des

possibilités et des modalités d'association du Parlement à cette démarche. Il a, enfin, souhaité savoir si la démarche de définition d'objectifs par juridiction serait mise à profit pour revenir à une meilleure uniformité de la politique pénale sur le territoire national.

M. Jean-Luc Warsmann s'est également déclaré très satisfait du projet de budget pour 2003, qu'il a jugé en totale conformité avec la loi d'orientation pour la justice votée en août dernier. De même, il s'est félicité de la prudence annoncée par le ministre de la justice dans l'élaboration de la norme législative, en dénonçant le gâchis qui avait caractérisé les années récentes, au cours desquelles les moyens nouveaux ouverts en loi de finances initiale avaient été plus que consommés par les modifications de la procédure pénale. Il a d'ailleurs expliqué que là résidait la cause principale de l'aggravation de la quasi-totalité des délais de jugement. Il a ensuite interrogé le ministre sur les priorités d'affectation des postes de magistrats, de fonctionnaires et de greffiers supplémentaires, ainsi que sur la définition technique des contrats d'objectifs. S'agissant de la consommation des crédits d'équipement, il a voulu savoir par quels moyens le ministère de la justice entendait remédier aux difficultés traditionnelles qu'il rencontrait en la matière. Évoquant enfin la situation, qu'il a qualifiée de désastreuse, des juridictions administratives, dont il a rappelé que le délai moyen de jugement était de cinq ans en appel et de six ans en cassation, il a souhaité savoir si la logique contractuelle d'évaluation leur serait appliquée, de façon à mettre un terme à ce qui s'apparente *de facto* à un déni de justice.

M. Jean Leonetti a exprimé sa satisfaction devant la croissance des crédits impartis à la justice dans le projet de loi de finances pour 2003 ; il a reconnu que ce bon budget succédait à un bon budget, les crédits ayant progressé de près de 7 % de 2001 à 2002. Il a fait valoir néanmoins que, à la différence du projet de loi de finances pour 2002, pour lequel la croissance des crédits était contrainte par la mise en place d'une nouvelle législation, le projet de loi de finances pour 2003 était la traduction concrète d'une politique volontariste et ambitieuse. Il a ensuite interrogé le ministre sur sa politique de contrôle et d'évaluation ; estimant en effet que l'accroissement des moyens ne suffisait pas s'il ne se traduisait pas concrètement par des résultats, il a souhaité que puisse être menée une évaluation portant notamment sur la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que sur l'action des associations travaillant en partenariat avec le ministère de la justice. Évoquant la prochaine révision constitutionnelle relative à la décentralisation, il a fait état des compétences techniques des conseils généraux en matière d'insertion, et indiqué que le conseil général des Alpes-Maritimes pourrait être candidat pour une expérimentation concernant la protection judiciaire de la jeunesse.

Prolongeant l'intervention de M. Jean Leonetti, **M. Jean-Pierre Soisson** a considéré qu'il y avait effectivement une obligation de résultats impartie au ministre, la croissance des crédits devant coïncider avec une amélioration du fonctionnement de la justice et de la perception qu'en ont les citoyens. Il a estimé que le problème essentiel résidait dans la longueur des délais d'instruction des affaires ; citant le cas de la cour administrative d'appel de Lyon, il a fait état de délais d'attente de jugement de plus de quatre ans, puis a conclu son propos en insistant sur le caractère tout à fait prioritaire des moyens accordés à la justice, le renforcement de la sécurité prônée par le Gouvernement ne devant pas se faire à son détriment.

Observant que les peines d'emprisonnement de courte durée n'étaient souvent pas effectuées, **M. Sébastien Huygue** a jugé que cette réalité était très mal perçue par les Français. Il a souhaité savoir si une réforme était envisagée pour renforcer le taux d'exécution desdites sanctions et si le nombre de places disponibles dans les maisons d'arrêt serait dans ce cas suffisant.

En réponse aux différents intervenants, le ministre a apporté les précisions suivantes :

- *S'agissant des services judiciaires et des juridictions administratives*

— L'évolution des missions confiées aux greffiers afin de faire de ces derniers des assistants des magistrats suppose une évolution des cultures propres à chaque corps ainsi que du référentiel des métiers de greffe.

— Si la revalorisation du statut des greffiers en chef est d'ores et déjà acquise, il convient de mener à bien la réforme statutaire des greffiers, sans laquelle l'évolution des métiers évoquée plus haut ne sera pas possible.

— L'idée de faire de l'école nationale des greffes un établissement public, notamment pour en consolider les moyens de fonctionnement, doit être étudiée, en particulier au regard de l'exemple réussi de l'école nationale de l'administration pénitentiaire.

— La loi du 15 juin 2000 illustre de façon exemplaire la nécessité d'évaluer les charges de travail engendrées par une réforme législative et d'en débattre préalablement avec les professionnels concernés. L'évolution du nombre de détentions provisoires résulte moins des modifications apportées à la procédure pénale que de la durée de l'instruction ; celle-ci est aujourd'hui trop longue et la protection des libertés publiques exige que tout soit fait pour la réduire.

— Plus complexe qu'il n'y paraît au premier abord, l'évaluation du fonctionnement des juridictions implique de choisir des critères en concertation avec les chefs de juridiction. Elle suppose également de disposer d'un outil statistique précis et fiable – ce qui est désormais le cas – permettant un traitement homogène des données.

— Afin de faire face à l'explosion de la délinquance des mineurs, d'assurer une cohérence dans la chaîne pénale, mais aussi un suivi individualisé des mineurs concernés, les affectations des nouveaux postes de magistrats – sur lesquelles travaille actuellement la Chancellerie – se feront de façon à accroître les effectifs des tribunaux pour enfants de 20 % en 2003.

— L'idée d'un parquet indépendant ne pouvant être défendue sans hypocrisie, il convient de réaffirmer le principe hiérarchique en matière d'action pénale. Ceci suppose cependant que l'ensemble des procureurs généraux, pour exercer leur autorité sur les procureurs de la République, puissent bénéficier d'une expertise juridique de haut niveau au sein de la Chancellerie, dont les services compétents seront renforcés en conséquence.

— Afin de remédier à l'engorgement problématique des cours administratives d'appel, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit la création de 88 emplois dans les juridictions administratives. En outre, la loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu que les cours administratives d'appel pourront désormais accueillir des magistrats administratifs dès leur première affectation. Enfin, la création en 2004 d'une nouvelle cour administrative d'appel est prévue en région parisienne.

- *S'agissant des services pénitentiaires*

— L'ampleur des recrutements qui sont envisagés constitue indéniablement un défi pour l'administration et c'est pourquoi un important effort en matière d'information et de communication a été engagé. La campagne actuelle de promotion des métiers de l'administration pénitentiaire semble d'ailleurs porter ses fruits, puisque près de 21 000 dossiers d'information ont d'ores et déjà été retirés, alors que le prochain concours de gardien-surveillant n'offre que 1 000 postes. Les capacités d'accueil de l'ENAP vont être augmentées en conséquence de la hausse du nombre de ses élèves, le budget pour 2003 prévoyant 10 millions d'euros d'autorisations de programme à cet effet.

— La féminisation croissante des personnes reçues au concours de gardien-surveillant soulève une question délicate car ce phénomène entraîne d'importantes conséquences en matière d'organisation du travail au sein des établissements pénitentiaires. Il paraît donc nécessaire de mener une réflexion approfondie en la matière, sans tabou ni a priori.

— La diversification du parc pénitentiaire est nécessaire car elle permettra de développer le recours aux mesures alternatives à l'incarcération, comme le placement sous surveillance électronique ou le travail d'intérêt général.

— La sous-consommation des crédits de l'administration pénitentiaire concerne uniquement ceux consacrés aux dépenses d'équipement. A cet égard, une amélioration semble en cours puisque le montant des crédits faisant l'objet d'un report d'une année sur l'autre en raison de leur non-consommation est passé de 153 millions d'euros en 2001 à 40 millions en 2002. Toutefois, l'analyse de la consommation des crédits d'équipement doit également prendre en considération le fait que ceux-ci sont consommés de façon inégale au long de la période de construction, la majeure partie des dépenses étant soldée au moment de la livraison de l'établissement pénitentiaire. Or, compte tenu du principe de l'annualité budgétaire et des inévitables négociations avec le ministère de l'économie et des finances, l'administration pénitentiaire est amenée à demander des crédits supérieurs au niveau prévisible de sa consommation afin de disposer, le moment venu, des sommes nécessaires au paiement des constructions qu'elle a commandées.

— La non-exécution de près de 30 % des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions n'est pas acceptable car elle menace la crédibilité même de l'institution judiciaire. Cette situation ne résulte pas du manque de places disponibles en prison mais, notamment, de la complexité de la procédure d'exécution des jugements qui, en raison de la multiplication des intervenants et des

délais accordés à chacun, facilite la tâche des condamnés désireux d'échapper à la justice.

- *S'agissant des services de la protection judiciaire de la jeunesse*

— La mise en œuvre des premiers centres éducatifs fermés devrait intervenir rapidement, d'ici à la fin de l'année, grâce à la mise à disposition de locaux existants appartenant à des collectivités locales.

— Le contenu éducatif des centres éducatifs fermés figurera dans un cahier des charges qui est en cours d'élaboration et fera l'objet d'une concertation avec l'ensemble des intervenants de la protection judiciaire de la jeunesse, y compris les responsables des associations du secteur habilité. Trois principaux objectifs semblent toutefois pouvoir d'ores et déjà être assignés à ces centres : il s'agira, en premier lieu, de favoriser le réapprentissage des savoirs fondamentaux comme la lecture, l'écriture et le calcul ; en deuxième lieu, une qualification professionnelle devra être offerte aux mineurs ; enfin, une prise en charge sanitaire sera organisée compte tenu de l'accroissement du nombre de jeunes souffrant de pathologies diverses. Ce faisant, les centres éducatifs fermés offriront aux jeunes des activités adaptées à leur profil pendant toute la journée.

— La nature de la contrainte exercée à l'encontre d'un mineur placé en centre éducatif fermé est juridique puisque le non-respect des obligations du contrôle judiciaire pourra entraîner son incarcération. Il importe donc également de construire rapidement les centres de détention pour mineurs afin de pouvoir, le cas échéant, incarcérer dans des conditions satisfaisantes ceux d'entre eux placés dans les centres éducatifs fermés qui n'auraient pas respecté les obligations du contrôle judiciaire.

— La modernisation des services de la protection judiciaire de la jeunesse est une priorité. Sa mise en œuvre peut emprunter plusieurs voies : il pourrait notamment être envisagé, dans le cadre de l'application des dispositions qui devraient être adoptées dans le projet de loi constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République, de transférer, à titre expérimental, certains services de la protection judiciaire de la jeunesse aux conseils généraux, d'ores et déjà compétents en matière d'aide sociale à l'enfance ; par ailleurs, les capacités de gestion et de direction de l'administration centrale de la protection judiciaire de la jeunesse sur ses services déconcentrés devraient être renforcées, tandis que les pouvoirs de ceux-ci devraient être accrus en matière de gestion des personnels.

— L'évaluation de l'activité de l'ensemble des services de la protection judiciaire de la jeunesse est nécessaire, mais délicate à concevoir. Un rapport de la Cour des comptes concernant cette administration est en cours d'élaboration et ses conclusions pourront, le cas échéant, servir à la mise en œuvre de certaines réformes ainsi qu'à la construction d'indicateurs d'activité.

*

* *

Après le départ du ministre, conformément aux conclusions de la rapporteure pour avis, la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 2003 : services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse.

DEPLACEMENTS DE LA RAPPORTEURE POUR AVIS

- *Service éducatif auprès du tribunal de grande instance de Versailles* (Mme Aurélie FIMEYER, directrice).

- *Centre d'action éducative de Versailles* (Mme Michelle DELPIT, directrice).

- *Maison centrale de Poissy* (M. Didier VOITURON, directeur)

- *Foyer d'action éducative de Voisins-le-Bretonneux* (M. Jean-Pierre DECHARNE, directeur).

PERSONNES ET ORGANISATIONS SYNDICALES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE POUR AVIS

Ministère de la justice

- M. Didier LALLEMENT, directeur de l'administration pénitentiaire
- M. Jean-Pierre CARBUCCIA-BERLAND, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse

Interco-Justice CFDT

- Mme Marie-Thérèse DRUELLE, secrétaire fédérale
- M. Joël JALLET

Syndicat national FO de la protection judiciaire de la jeunesse SN-FO-PJJ

- M. Claude NAOUR, secrétaire général
- M. Guy JOGUET, secrétaire général adjoint

Syndicat de la protection judiciaire de la jeunesse SPJJ-FEN-FAJ-UNSA

- M. Bertrand ROUIS, secrétaire général
- M. Régis LEMIERE, secrétaire général adjoint
- Mme Edith COURRIERE, membre du conseil syndical

Syndicat national de l'ensemble des personnels de l'administration pénitentiaire FSU

- M. Michel FLAUDER, secrétaire général adjoint
- Mme Marylène GAUTIER, secrétaire nationale

Syndicat national des personnels de l'éducation surveillée SNPES-PJJ-FSU

- Mme Claude BEUZEULIN, secrétaire générale
- Mme Isabelle AUBRY, membre du bureau national

Syndicat national FO des personnels administratifs

- M. Yves SAUTHIEUX, secrétaire général adjoint

Syndicat national FO des personnels de direction

- M. Pascal SPENLE, secrétaire général adjoint

Syndicat national FO des personnels de surveillance

— M. Philippe GRAVOUILLE, trésorier général

Syndicat national FO des personnels techniques

— M. René BERTHIER, secrétaire général
— M. Marc DUPUIS

Syndicat national des psychologues

— Mme Christine MANUEL

Union générale des syndicats pénitentiaires CGT

— Mme Céline BERZELETTI, secrétaire nationale
— M. Patrice MENYE, secrétaire national
— M. Hector QUIDAL, secrétaire national

Union fédérale autonome pénitentiaire (UFAP)

— M. Patrick LOUVOUNOU, secrétaire général adjoint
— M. Bernard HOULES, secrétaire national des personnels techniques
— Mme Pascale JANNEAU, secrétaire nationale des personnels administratifs

N° 261- .VI- Avis de Mme Valérie Pécresse sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Justice : services pénitentiaires et protection judiciaire de la jeunesse