

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 33

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. PIERRE ALBERTINI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : L'EXECUTION DES BUDGETS 2002 ET 2003	13
I. L'EXERCICE 2002	13
II. L'EXERCICE 2003	18
CHAPITRE II : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	23
I.- LES STRUCTURES CHARGEES DE CE DOSSIER A LA CHANCELLERIE	23
II.- L'ARCHITECTURE PROPOSEE	24
A.- UNE MISSION UNIQUE	24
B.- SEPT PROGRAMMES	25
III.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES	28
A.- UTILISER L'ORGANISATION TERRITORIALE EXISTANTE	28
B.- LES EXPERIMENTATIONS EN COURS	29
1.- La direction régionale de l'administration pénitentiaire de Lyon	30
2.- La direction de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon	31
CHAPITRE III : ADMINISTRATION CENTRALE ET AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	33
I.- L'ADMINISTRATION CENTRALE	33
A.- LES MOYENS A DISPOSITION	33
B.- L'ORGANISATION DU MINISTERE	34
C.- L'AGENCE DE MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX D'EQUIPEMENT DU MINISTERE DE LA JUSTICE	36

II.– LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES	37
A.– LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES (CNIL)	37
1.– Une activité en très rapide augmentation.....	37
2.– Des moyens en hausse	38
3.– Les mesures inscrites au projet de loi de finances pour 2004	39
B.– LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP).....	40
1.– Une activité cyclique.....	40
2.– Des moyens insuffisants.....	41
CHAPITRE IV : LES SERVICES JUDICIAIRES	43
I.– DES DELAIS DE JUGEMENT ENCORE EXCESSIFS	43
A.– L'ACTIVITE JUDICIAIRE CIVILE	43
B.– LES JURIDICTIONS PENALES.....	48
II.– LES RESSOURCES HUMAINES : UNE AUGMENTATION RAPIDE DES EFFECTIFS	49
A.– LES MAGISTRATS.....	49
1.– L'augmentation des effectifs	50
2.– Un recrutement en rapide augmentation.....	51
3.– Le statut indemnitaire	54
4.– Les juges de proximité	56
B.– LES PERSONNELS DES GREFFES JUDICIAIRES	59
1.– La hausse des personnels.....	59
2.– Les réformes statutaires intervenues.....	60
3.– Le régime indemnitaire des fonctionnaires des services judiciaires	62
C.– LES ASSISTANTS DE JUSTICE.....	63
III.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	64
A.– LE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DES SERVICES JUDICIAIRES	64
1.– La modernisation de la gestion administrative et financière des juridictions	64
2.– Le renforcement des moyens de fonctionnement des juridictions.	69
B.– LES CHAPITRES EVALUATIFS DES FRAIS DE JUSTICE ET DES REPARATIONS CIVILES.....	71
1.– Les frais de justice	72
2.– les réparations civiles	74

C.– L'AIDE JURIDIQUE	75
1.– L'aide juridictionnelle	75
2.– L'accès au droit	79
3.– L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue	83
IV.– L'EQUIPEMENT JUDICIAIRE	84
A.– UN PATRIMOINE IMMOBILIER PRESTIGIEUX MAIS SOUVENT VETUSTE	85
B.– LES EXERCICES 2002 ET 2003	86
C.– LES PREVISIONS POUR 2004	89
D.– UN IMPERATIF : UN NOUVEAU TGI DE PARIS	91
CHAPITRE V : LES SERVICES PÉNITENTIAIRES	93
I.– LA PRISE EN CHARGE DE LA POPULATION PENALE	93
A.– UN REBOND DE L'INFLATION CARCERALE TRES INQUIETANT	93
1.– Une population carcérale en hausse de 25 % depuis le 1 ^{er} janvier 2002	93
2.– Une remontée inédite du nombre de prévenus détenus	94
3.– Des taux d'occupation très excessifs	95
4.– Les mineurs en détention	96
B.– LE « MILIEU OUVERT »	97
1.– Évolution des personnes et des mesures en milieu ouvert	97
2.– Les structures	99
II.– LES PERSONNELS PENITENTIAIRES ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	101
A.– UNE AUGMENTATION DES MOYENS	101
1.– La progression des effectifs	101
2.– L'amélioration des situations statutaires et indemnitaires	103
3.– Des moyens de fonctionnement en hausse pour faire face à l'augmentation du nombre de prisonniers	105
B.– MENER A BIEN LE DEFI DU RECRUTEMENT	107
1.– Les perspectives démographiques	107
2.– L'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)	108
III.– LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT	109
A.– LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION EN COURS	110
1.– Le programme de construction de 4.000 places	110
2.– La rénovation des cinq grands établissements	111

B.– LE NOUVEAU PROGRAMME 11.000 PLACES INSCRITS DANS LA LOPJU.....	112
C.– LES CREDITS D'EQUIPEMENT	113
CHAPITRE VI : LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	117
I.– LES INDISPENSABLES REFORMES DE STRUCTURE	118
A.– LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	118
1.– L'administration centrale	118
2.– L'organisation territoriale	119
B.– LES REFORMES EN COURS VONT DANS LA BONNE DIRECTION	120
1.– La réorganisation des services déconcentrés	120
2.– La réorganisation des services centraux.....	120
II.– EVOLUTION RECENTE DES ACTIONS ET DU PUBLIC DE LA PJJ	122
A.– UNE DIFFERENCIATION ACCRUE DES ROLES RESPECTIFS DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR HABILITE	122
B.– LE PROFIL DES JEUNES PRIS EN CHARGE.....	123
1.– Situation juridique	123
2.– Statut social	124
3.– Proportion garçons-filles	124
4.– Tranches d'âges.....	125
III.– LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT	125
A.– LES MOYENS HUMAINS	125
1.– Les effectifs.....	125
2.– Le recrutement	126
3.– Les mesures statutaires et indemnitaires inscrites au projet de loi de finances pour 2004	128
B.– LES MOYENS MATERIELS DE FONCTIONNEMENT.....	128
C. LE SECTEUR HABILITE	129
IV.– LES STRUCTURES D'ACCUEIL ET LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT	130
A.– LES INSUFFISANCES DE LA GESTION IMMOBILIERE.....	131
B.– LE PARC IMMOBILIER DE LA PJJ ET SON EVOLUTION RECENTE	132
C. LES STRUCTURES D'ACCUEIL.....	133
1.– Les structures traditionnelles	133
2.– Les structures spécifiques : CPI, CER et CEF	134

CHAPITRE VII : LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	139
I.- UNE ACTIVITÉ EN AUGMENTATION CONSTANTE ET INQUIETANTE	139
A.- LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS	139
B.- LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL	141
C.- LE CONSEIL D'ÉTAT	143
II.- DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN FORTE PROGRESSION	144
A.- LES RESSOURCES HUMAINES : UNE PROGRESSION SENSIBLE DES EFFECTIFS CONFIRMÉE EN 2004	144
1.- Les effectifs	144
2.- Statut et rémunérations	147
B.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL	149
III.- LES INVESTISSEMENTS	150
EXAMEN EN COMMISSION	153
<i>Article 79 : Revalorisation de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle</i>	157

INTRODUCTION

Le projet de loi de finances pour 2004 est pour le ministère de la Justice la deuxième étape de la mise en œuvre de la loi n° 2002-1138 d'orientation et de programmation pour la Justice datée du 9 septembre 2002. Cette loi de programmation poursuit, en l'amplifiant, l'effort budgétaire dont bénéficie ce ministère depuis plusieurs années, après plusieurs décennies d'indifférence et de négligence.

En 2004, le budget du ministère de la Justice devrait donc atteindre 5,284 milliards d'euros, soit une progression de 4,88% par rapport à 2002. Il représentera 1,86% du budget de l'État contre 1,84% l'an dernier. 2.175 créations d'emplois sont prévues, soit 133 de plus que l'an dernier, et les effectifs globaux devraient atteindre 71.390 emplois.

Il s'agit donc d'un budget en nette progression et, même si un budget qui augmente n'est pas nécessairement un bon budget, votre Rapporteur ne peut que se féliciter de cette évolution. Certes, celle-ci s'inscrit dans une certaine continuité par rapport aux exercices budgétaires précédents qui avaient déjà accordé des moyens budgétaires importants à la justice. Mais le contexte économique et budgétaire est totalement différent et beaucoup plus difficile et contraint aujourd'hui que sous la législature précédente.

L'effort, en termes relatifs, est donc bien plus important : respecter une loi de programmation dans de telles conditions est un exercice difficile que d'autres n'ont pas réussi.

LOI DE PROGRAMMATION, LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2003 ET PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2004											
<i>(en millions d'euros ou en postes)</i>											
		Administration centrale		Services judiciaires		Services pénitentiaires		Protection judiciaire de la jeunesse		Juridictions administratives	
Créations d'emplois	Loi de programmation	180		4.450 <i>(dont 950 magistrats)</i>		3.740		1.250		480	
	LFI 2003/ PLF 2004	86	47,7%	1.439 (360)	32% (37,9%)	1.981	51,3%	548	43,8%	197	41%
Autorisations de programme	Loi de programmation	45		277		1.313		55		60	
	LFI 2003/ PLF 2004	40,5	90%	118	42,6%	736	56%	16,5	30%	27,4	45,7%

La loi de programmation est donc globalement respectée. Certes, si l'on observe tel ou tel point, on peut constater un retard (dans la création de postes de magistrats par exemple) mais ce dernier est compensé par des anticipations sur d'autres points (comme les créations de postes de surveillants pénitentiaires). Une application linéaire (20% de la LOPJ tous les ans) serait absurde et beaucoup trop restrictive. Le ministère de la justice doit pouvoir bénéficier d'une certaine liberté dans la mise en œuvre la LOPJ pour faire face à telle ou telle priorité du moment : la surpopulation pénale actuelle en constitue un bon exemple.

Cependant cette augmentation des moyens accordés à la Justice ne se traduira en améliorations pour les justiciables, critère déterminant pour votre Rapporteur, qu'à deux conditions.

D'abord, il faut que le ministère de la Justice soit capable d'absorber de façon satisfaisante ces moyens ; il s'agit d'assurer les importants recrutements nécessaires, mener à bien le vaste chantier des constructions immobilières et, plus généralement, moderniser la gestion financière et administrative de ses branches (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse, juridictions administratives) pour que l'augmentation des moyens humains et financiers ne s'épuise pas dans un labyrinthe administratif. C'est vrai pour la PJJ bien sûr mais ça l'est également pour les autres services de la Chancellerie.

Ensuite, il faut que le périmètre des missions de chaque service reste relativement stable, sans quoi les moyens supplémentaires ne serviront qu'à faire face à l'accroissement de celles-ci, sans que ni les agents, ni les usagers de ces services publics (justiciables, prisonniers, victimes...) ne voient leur situation s'améliorer. C'est là un des principaux défis du ministère de la Justice pour ces prochaines années.

Concernant les services judiciaires, nous n'échapperons pas à une redéfinition du périmètre de la fonction juridictionnelle. On assiste depuis de trop nombreuses années à une augmentation excessive des nouveaux contentieux et des nouveaux délits. Un processus de déjudiciarisation et de dépénalisation doit être résolument amorcé afin de limiter un recours au juge parfois excessif. Il s'agit aussi pour le législateur de revenir sur cette mauvaise habitude qui consiste à créer de nouveaux délits dès qu'apparaît un problème auquel la société ne peut faire face.

S'agissant enfin de la politique pénitentiaire, la population pénale est passée de 48.600 détenus au 1^{er} janvier 2002 à presque 61.000 au 1^{er} juillet 2003. Plus grave, la proportion de prévenus est repartie à la hausse. Or, cette surpopulation empêche l'administration pénitentiaire de mener à bien sa mission de réinsertion sociale. Il est donc urgent de développer les alternatives à l'incarcération et de surmonter une certaine inertie constatée, en ce domaine, parmi les magistrats. Au-delà, il est indispensable de mener une réflexion approfondie sur le sens de l'incarcération.

Votre Rapporteur tient à exprimer sa déception quant à la rapidité de réponse au questionnaire parlementaire : au 9 octobre, date limite fixée par le questionnaire, votre Rapporteur n'avait reçu que 44% des réponses.

In fine, 100% des réponses ont été fournies, mais certaines très tardivement. Si le débat en séance publique avait eu lieu en début de session budgétaire, votre Rapporteur spécial aurait été confronté à de grandes difficultés pour la rédaction du présent rapport.

**MODIFICATION DE NOMENCLATURE
AU PROJET DE LOI DE FINANCES 2003**

– Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il est envisagé de proposer une expérimentation de globalisation des crédits de fonctionnement, de rémunération et de frais de justice au format LOLF. L'expérimentation sera conduite dans un site de chacun des réseaux : services judiciaires, administration pénitentiaire et protection judiciaire de la jeunesse. Pour permettre la mise en œuvre de cette expérimentation, il convient de créer un chapitre en 7^{ème} partie, doté de 7 articles de prévision :

Chapitre 37-30 « expérimentations locales : dotations globalisées » :

Article 10 – services judiciaires - Cour d'appel de Lyon : dépenses de personnel

Article 20 – services judiciaires - Cour d'appel de Lyon : dépenses de fonctionnement

Article 30 – services judiciaires - Cour d'appel de Lyon: frais de justice

Article 40 – services pénitentiaires - Direction régionale de Lyon : dépenses de personnel

Article 50 – services pénitentiaires - Direction régionale de Lyon: dépenses de fonctionnement

Article 60 – services de la protection judiciaire de la jeunesse - Direction régionale Languedoc Roussillon : dépenses de personnel

Article 70 - services de la protection judiciaire de la jeunesse - Direction régionale Languedoc Roussillon: dépenses de fonctionnement.

– Est également prévue la création d'un article de prévision pour les dépenses de personnel de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

Chapitre 31-90 Article 90 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques

Les emplois et les crédits actuellement imputés sur les chapitres 31-90 et 31-92 article 10 seront transférés sur l'article 90 et les emplois seront transformés en emplois d'agents contractuels.

CHAPITRE PREMIER

L'EXECUTION DES BUDGETS 2002 ET 2003

Le budget de la justice est caractérisé par une augmentation très régulière de ses moyens depuis plusieurs années. Ainsi en loi de finances initiale pour 2002 il représente 1,8 1% du budget de l'État (4,68 milliards d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement), alors qu'il n'en représentait que 1,69% en 2000 (4,16 milliards d'euros). La loi de finances initiale pour 2003, premier exercice de la programmation définie dans la loi d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002, confirme cette tendance, le budget du ministère atteignant 1,84% du budget de l'Etat (plus de 5 milliards d'euros).

Le ministère connaît encore des difficultés à absorber ces moyens supplémentaires, difficultés qui se traduisent par des taux de consommation moins élevés que dans d'autres ministères, en particulier concernant les crédits d'équipement. Des progrès significatifs ont néanmoins été faits en 2002. En 2003, le principal enjeu est bien sûr la gestion de la régulation budgétaire qui n'épargne pas le ministère de la Justice, malgré son statut de « priorité gouvernementale ».

I. L'EXERCICE 2002

Au titre de la gestion 2002, le ministère de la justice a bénéficié d'une ressource globale de 4.563.3 millions d'euros, en diminution de 125.8 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Les principales modifications intervenues en cours de gestion concernent:

- **en dépenses ordinaires** (en millions d'euros):

- le transfert des crédits de pensions civiles au budget des charges communes: -435,15 ;
- la loi de finances rectificative: -71,71 ;
- l'ouverture de fonds de concours: + 1,26 ;
- l'ouverture, par arrêté de répartition de: + 27,65 ;
- l'ouverture en loi de finances rectificative: + 2,48 ;
- divers transferts : -1,081 ;
- les reports de 2001 sur 2002 (dont 79 millions d'euros au titre de la réforme du statut des commissaires priseurs): + 193,2.

- **en dépenses en capital** (en millions d'euros) :

- l'ouverture en loi de finances rectificative de crédits: + 3,34 en autorisations de programme et crédits de paiement, au profit des juridictions administratives ;

- les reports de 2001 sur 2002: + 161 ;
- l'ouverture de fonds de concours : + 1,778 en autorisations de programme et crédits de paiement ;
- les transferts : - 0,851 ;
- la loi de finances rectificative : -7,7 millions d'euros en crédits de paiement et – 3,34 millions d'euros en autorisations de programme.

L'écart entre la dotation finale (4.563 millions d'euros) et la dépense constatée (4.276 millions d'euros), soit 287 millions d'euros provient pour l'essentiel:

- des crédits de rémunérations principales, indemnitaires, de vacances, de cotisations et prestations sociales qui ont été consommés au global à hauteur de 95,48 %. En effet, 105 millions d'euros sont restés inutilisés, en raison notamment des marges dégagées par les créations d'emplois et de glissement dans le calendrier des concours.

- de 146 millions d'euros de crédits de fonctionnement et d'intervention inutilisés et reportés au titre de la gestion 2003. Ces reports proviennent pour l'essentiel des commissaires priseurs (39 millions d'euros) et du chapitre 37-33 « *secteur habilité de la Protection judiciaire de la jeunesse* » (46 millions d'euros), en raison du retard pris dans la mise en place des Centres éducatifs renforcés. Pour le reste, il s'agit de reports liés à la loi de finances rectificative de fin d'année ou à des dégels de crédits survenus trop tardivement et n'ayant pu être délégués avant la fin de la gestion 2002.

BILAN DE GESTION 2002 - DEPENSES ORDINAIRES

CHAPITRE	LFI	LFR	TRANSFERTS	DECRETS DE VIVREMENT	REPARTITION	REPORTS 2001/2002	ANNULATIONS	CREDITS DISPONIBLES	TAUX DE CONSOMMATION
3151	75.375.796		53.659	-693.000				74.736.455	99,05%
3152	27.259.139		6.879	466.000				27.754.886	98,14%
3190	1.481.671.782		-378.677	-200.000	2.061.978			1.483.155.083	96,58%
3192	440.457.744		-31.133	-40.978				440.385.633	93,34%
3196	57.352.014			1.189.245	24.781.498			83.322.757	95,86%
3297	435.150.021		-435.150.021					0	0,00%
3390	188.222.868		-40.376					188.182.492	91,90%
3391	52.801.005		-22.092					52.778.913	89,20%
3392	18.284.132				394.000	323.304		19.001.436	97,60%
3405	51.323.943				40.000	10.302.958	-2.400.000	59.266.901	87,82%
3434	62.272.750					2.520.868	-1.800.000	63.007.687	94,33%
3451	14.176.465	480.000	5.000			776.410		15.692.078	90,06%
3498	29.581.971		-97.997		170.000	3.749.812	-12.000	33.391.786	90,95%
3610	81.060.746			190.978				81.251.724	100,00%
3711	297.458.363						-5.000.000	292.458.363	101,09%
3723	72.378.418					5.313.720		77.692.138	99,80%
3733	238.200.569					47.739.179	-2.700.000	283.239.748	83,87%
3761	875.668					208.609		1.084.277	40,98%
3791	3.842.173							3.842.173	152,08%
3792	216.390.666					17.190.545	-900.000	233.655.399	91,73%
3794	4.120.572							4.120.572	95,96%
3796	1.996.567					299.672		2.296.239	94,96%
3798	338.743.828	2.000.000		-912.245	200.000	20.626.957		360.658.540	93,48%
TITRE III	4.188.997.200	2.480.000	-435.654.758	0	27.647.476	109.052.034	-12.812.000	3.880.975.280	94,70%
4111	6.674.265					807.675	-1.900.000	5.581.940	88,67%
4601	22.966.996		-576.463			4.064.663	-2.000.000	24.455.196	95,69%
<i>C. priseurs</i>	0					79.273.488	-4.000.000	75.273.488	48,50%
4612	278.634.155						-51.000.000	227.634.155	96,50%
TITRE IV	308.275.416		-576.463	0	0	84.145.826	-58.900.000	332.944.779	85,46%
TOTAL DO	4.497.272.616	2.480.000	-436.231.221	0	27.647.476	193.197.860	-71.712.000	4.213.920.059	93,97%

La loi de finances initiale pour 2002 était marquée par une baisse sensible des inscriptions d'autorisations de programme (-13%) et de crédits de paiements du titre V (-6,8%) qui représentaient respectivement 360,5 millions d'euros et 190,6 millions d'euros. Toutefois, le stock considérable d'autorisations de programme des années antérieures non utilisées (496 millions d'euros) et les reports de crédits de paiement (158 millions d'euros) ont augmenté sensiblement les moyens disponibles pour la gestion 2002.

Or, le volume des autorisations de programme utilisé (282,9 millions d'euros) diminue de 23% par rapport à 2001 et le taux de consommation n'est que de 32% (contre 42% en 2001). Ce taux ne reflète qu'imparfaitement la situation réelle, dans la mesure où les autorisations de programme déléguées au niveau déconcentré sont systématiquement comptabilisées comme utilisées, qu'elles aient ou non donné lieu à un engagement. Cette année, le phénomène est encore accentué par les délégations effectuées vers l'agence de maîtrise d'ouvrage des autorisations de programmes correspondant aux opérations déléguées. La faible consommation est, comme en 2001, expliquée pour l'essentiel par l'absence de décision concernant le site du nouveau TGI de Paris et le retard pris dans la consommation des moyens accordés pour des réalisations neuves et les rénovations des grands établissements des services pénitentiaires.

La consommation des crédits de paiement du titre V augmente fortement sur l'exercice, confirmant la tendance observée en 2001 pour atteindre 316,7 millions d'euros, soit plus de 90% des crédits disponibles contre 61% en 2001. Dans une certaine mesure, ce niveau de consommation illustre la poursuite de la construction d'établissements pénitentiaires et de palais de Justice, engagée au cours des exercices précédents, et les efforts conduits pour mieux piloter les dépenses déconcentrées. Toutefois, ce taux est sensiblement gonflé par la délégation à l'Agence des crédits de paiement correspondant aux opérations déléguées, sans que leur consommation complète soit effective.

BILAN DE GESTION 2002 - DEPENSES EN CAPITAL

Chapitre	LFI	LFR	TRANSFERT	DECRETS DE VIREMENT	REPARTITION	REPORTS 2001/2002 <u>Reliquats d'AP</u>	ANNULATIONS	MOUVEMENTS D'ORDRE	CREDITS DISPONIBLES	TAUX DE CONSOMMATION
5751										
AP	6.829.000	3.340.000		-71.600		582.661			11.331.780	
CP	4.694.000	3.340.000		-71.600		4.734.071			13.348.190	55,67%
5760										
Art. 10 AP	5.031.000					632.784	-177.734	-50.000	5.436.050	
CP	1.258.000					2.157.585		-2.000.000	1.415.585	45,39%
Art. 20 AP	56.406.000		-2.258.230	71.600	259.584	2.908.643	-27.388	6.050.000	63.562.599	
CP	31.099.000		-898.553	71.600	259.584	21.553.659		25.698.692	77.936.372	85,46%
Art. 30 AP	0					159.564	-307.906	3.632.570	3.484.228	
CP	0					9.537.257		-1.907.786	7.629.471	89,83%
Art. 40 AP	36.207.000					5.575.387	-3.230		42.343.735	
CP	41.447.000					7.611.862		-1.676.382	47.947.058	88,26%
Art. 50 AP	0					0		22.121.167	22.121.167	
CP	0					14.890.405	-1.590.000	-3.110.000	10.190.405	83,51%
Art. 60 AP	7.623.000				3.811.225	2.303.970			14.061.157	
CP	3.050.000				762.245	16.340.650		-7.300.000	13.175.857	72,53%
Art. 71 AP	27.441.000					0		-1.547.559	25.893.441	
CP	48.174.000					22.029.631	-3.500.000	-4.900.000	61.803.631	99,95%
Art. 72 AP	0					167.465.245		-8.085.011	159.380.234	
CP	0					19.150.906	-1.110.000	-18.040.906	0	0,00%
Art. 73 AP	221.051.000		47.406			310.029.586	-3.340.000	-22.121.167	505.666.825	
CP	60.903.000		47.406			40.355.253	-1.500.000	13.236.382	113.042.041	100,00%
Art. 80 AP	0					107			107	
CP	0					31.836			31.836	81,06%
5760										
AP	353.759.000		-2.210.824	71.600	4.070.809	489.075.286	-3.856.258		841.949.543	
CP	185.931.000	0	-851.147	71.600	1.021.829	153.659.045	-7.700.000	0	333.172.257	92,84%
6620										
AP	1.905.000					6.435.272			8.340.272	
CP	476.000					2.385.761			2.861.761	3,32%
TOTAL DC										
AP	362.493.000	3.340.000	-2.210.824	0	4.070.809	496.093.219	-3.856.258	0	861.621.595	
CP	191.101.000	3.340.000	-851.147	0	1.021.829	160.778.877	-7.700.000	0	349.382.208	90,69%

II. L'EXERCICE 2003

En loi de finances initiale pour 2003, le ministère de la Justice a bénéficié de 5.037 millions d'euros de crédits, dont 4.856 millions pour la seule Chancellerie. Celle-ci a en outre bénéficié, comme chaque année, d'ouvertures de crédits par arrêtés de répartition qui traduisent son implication dans un certain nombre de politiques interministérielles, telles que :

- 20 millions d'euros : recrutement des agents de justice ;
- 0,304 million d'euros : Fonds pour la réforme de l'Etat ;
- 0,157 million d'euros : Crédits sociaux ;
- 0,175 million d'euros : Mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Par ailleurs, trois arrêtés de transferts sont parus au Journal Officiel :

- 0,463 milliard d'euros au titre des pensions civiles ;
- 0,758 million d'euros dans le cadre du rétro-transfert d'emplois au profit de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;
- 0,085 million d'euros au profit du ministère de l'Équipement pour les travaux de rénovation des restaurants inter-administratifs d'Annecy, la Roche-sur-Yon, Mulhouse, Tours, Vesoul et Alençon ;
- 0,029 million d'euros d'autorisations de programme et 0,454 million d'euros de crédits de paiement au profit du ministère de l'Intérieur pour l'extension du Palais de Justice du Havre et pour les travaux de rénovation des restaurants inter-administratifs de Quimper, Nîmes et Orléans.

Le ministère de la Justice a, en outre, fait l'objet, comme les autres ministères, d'une importante **régulation budgétaire** qui a commencé dès le mois de février. Il lui a été demandé de constituer une « *réserve de précaution* » de 53,8 millions d'euros en autorisations de programme et de 74,64 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits ne sont censés pouvoir être mobilisés que pour couvrir des dépenses non prévues au titre de la justice, et non pour couvrir des dépenses autres, sauf si, en fin d'exercice, il subsiste un reliquat.

Cette distinction avec les gels subis par les autres ministères, qui annoncent, eux, très clairement des annulations, est largement artificielle et rencontre un certain scepticisme chez les ministères dépensiers concernés. Il s'agit manifestement d'une formule de la direction du Budget permettant de conserver les apparences (« sanctuarisation » de certains ministères : Justice, Intérieur, APD, défense) tout en gardant la possibilité de procéder à des annulations de crédits si nécessaires. Votre Rapporteur regrette cette excessive subtilité qui n'est qu'affichage : soit on estime que, prioritaire ou pas, tout ministère doit participer à l'effort de restriction des dépenses et dès lors, tous les ministères sont traités à la même enseigne ; soit les ministères prioritaires ne doivent pas être concernés du tout par la régulation budgétaire, auquel cas on ne procède à aucun gel de crédits.

D'autant que lorsque le moment est venu de geler les crédits de reports, plus aucune distinction n'a été faite entre les ministères prioritaires et les autres, signe que la distinction opérée auparavant était factice. Ainsi, sur le montant total de 178,4 millions d'euros correspondant aux reports de 2002 sur 2003, la somme de 117,5 millions d'euros a été rendue non disponible, répartie entre 89,5 millions de dépenses ordinaires et 28 millions en crédits de paiement.

Au total, à la mi-septembre, c'était près de 192 millions d'euros d'euros qui étaient indisponibles, soit près de 3,7% des ressources disponibles du ministère (loi de finances initiale + reports). Notons que sur certains chapitres, les gels ont été tels que les crédits disponibles en exécution 2003 étaient inférieurs aux crédits 2002 alors que la loi de finances initiale pour 2003 avait affiché une augmentation de la dotation.

La Chancellerie a pu obtenir au début du mois d'octobre un dégel à hauteur de 41 millions d'euros dont a profité, pour l'essentiel, l'informatique (5 millions d'euros), le fonctionnement des services judiciaires (8,6 millions d'euros), et la PJJ (16,5 millions d'euros pour le secteur habilité, 4,5 millions pour le fonctionnement).

Reste que, même à l'issue de ce dégel, certains chapitres voient leurs dotations largement amputées par rapport aux crédits potentiellement disponibles. C'est le cas des dépenses informatiques, du secteur habilité de la PJJ et surtout des crédits d'équipement.

Qu'en est-il d'ailleurs du taux de consommation des crédits d'équipement ? Au 19 septembre 2003, il était globalement de 57,25 %, soit presque 15 points de moins qu'en 2002, qui avait certes été une année exceptionnelle à ce niveau. En revanche, comme chaque année, ce taux de consommation varie beaucoup entre les différentes directions du ministère : il n'est que de 50 % pour les juridictions administratives, de 23 % pour l'administration centrale, de 44 % pour la protection judiciaire de la jeunesse, 63 % pour les services judiciaires et 58 % pour les services pénitentiaires.

ÉTAT DE LA GESTION 2003 COMPTE TENU DE DÉGEL D'OCTOBRE 2003

Chapitres	Ressources		Crédits indisponibles		Ressource disponible compte tenu gel et réserve de précaution	Dégel obtenu octobre 2003	Ressource disponible compte tenu dégel octobre 2003
	LFI 2003	Reports 2002 sur 2003	Gel des reports	Réserve de précaution			
Rémunérations principales CE	79.486.539				79.486.539		79.486.539
Indemnités et allocations CE	30.815.700				30.815.700		30.815.700
Rémunérations principales	1.544.996.223				1.544.996.223		1.544.996.223
Indemnités et allocations diverses	480.569.284				480.569.284		480.569.284
Autres rémunérations principales	61.673.430				61.673.430	0	61.673.430
Charges de pensions	462.900.000				462.900.000		462.900.000
Cotisations sociales - Part Etat	187.115.381				187.115.381	0	187.115.381
Prestations sociales versées par l'Etat	54.793.144				54.793.144	0	54.793.144
Autres dépenses d'action sociale	19.496.127	455.904	-455.904		19.496.127	100.000	19.596.127
Informatique et télématique	52.256.450	5.874.623	-5.874.623	-5.210.000	47.046.450	5.000.000	52.046.450
Fonctionnement DPJJ	67.330.814	3.569.446	-3.555.377	-5.510.000	61.834.883	4.500.000	66.334.883
Fonctionnement CE	21.174.681	2.900.752	-1.341.296	-1.400.000	21.334.137	700.000	22.034.137
Fonctionnement Adtion générale	34.071.131	3.022.861	0	-1.700.000	35.393.992	1.000.000	36.393.992
Fonctionnement Adtion générale	88.051.855	0	0	-2.720.000	85.331.855	500.000	85.831.855
Frais de justice	314.368.363				314.368.363	0	314.368.363
Santé des détenus	75.578.418	155.791	-155.791		75.578.418		75.578.418
Secteur habilité PJJ	240.439.450	45.684.002	-45.684.002		240.439.450	16.500.000	256.939.450
CNCCFP Elections	573.220	639.955			1.213.175		1.213.175
Réparations civiles	3.842.173				3.842.173	0	3.842.173
Fonctionnement DSJ	233.665.165	19.321.627	-19.214.658	-4.200.000	229.572.134	8.600.000	238.172.134
CNIL Personnel	4.378.522	166.273	-166.273		4.378.522		4.378.522
CNIL Fonctionnement	2.100.322	115.770	-115.770	-150.000	1.950.322	100.000	2.050.322
Fonctionnement DAP	352.913.607	23.504.922	-11.729.323	-3.650.000	361.039.206	3.000.000	364.039.206
Sous-total fonctionnement	1.490.744.171	104.956.022	-87.837.113	24.540.000	1.483.323.080	39.900.000	1.523.223.080

Chapitres	Ressources		Crédits indisponibles		Ressource disponible compte tenu gel et réserve de précaution	Dégel obtenu octobre 2003	Ressource disponible compte tenu dégel octobre 2003
	LFI 2003	Reports 2002 sur 2003	Gel des reports	Réserve de précaution			
Subventions collectivités	4.490.199	632.327	-632.327		4.490.199	0	4.490.199
Subventions et interventions diverses	24.993.833	39.822.006	-653.037	-2.500.000	61.662.802	1.000.000	62.662.802
Aide juridique	291.994.028	0			291.994.028		291.994.028
Sous-total interventions	321.478.060	40.454.333	-1.285.364	-2.500.000	358.147.029	1.000.000	359.147.029
Conseil d'Etat et TA	4.750.000	5.917.653	-1.577.653	-450.000	8.640.000		8.640.000
Equipement justice	295.470.000	23.853.766	-23.617.471	46.870.000	248.836.295		248.836.295
Subventions de fonctionnement	2.800.000	2.766.758	-2.766.758	-280.000	2.520.000		2.520.000
Sous-total équipement	303.020.000	32.538.177	-27.961.882	47.600.000	259.996.295	0	259.996.295

Chapitres	Ressources		Crédits indisponibles		Ressource disponible compte tenu gel et réserve de précaution	Dégel obtenu octobre 2003	Ressource disponible compte tenu dégel octobre 2003
	LFI 2003	Reports 2002 sur 2003	Gel des reports	Réserve de précaution			
TOTAL GENERAL	5.037.088.059	178.404.436	-117.540.263	74.640.000	5.023.312.232	41.000.000	5.064.312.232
<i>dont chancellerie seule</i>	<i>4.856.391.845</i>	<i>129.627.503</i>	<i>-114.146.154</i>	<i>72.133.207</i>	<i>4.799.739.987</i>	<i>40.103.001</i>	<i>4.839.842.988</i>
<i>dont conseil d'Etat</i>	<i>153.270.946</i>	<i>8.955.187</i>	<i>-3.055.731</i>	<i>-1.850.000</i>	<i>157.320.402</i>	<i>700.000</i>	<i>158.020.402</i>
<i>dont CNCCFP</i>	<i>2.021.374</i>	<i>770.734</i>	<i>-56.335</i>	<i>-65.317</i>	<i>2.670.456</i>	<i>30.000</i>	<i>2.700.456</i>
<i>dont CNIL</i>	<i>6.478.844</i>	<i>282.043</i>	<i>-282.043</i>	<i>-150.000</i>	<i>6.328.844</i>	<i>100.000</i>	<i>6.428.844</i>
<i>dont commissaires priseurs</i>	<i>0</i>	<i>38.768.969</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>38.768.969</i>	<i>0</i>	<i>38.768.969</i>
<i>dont Ordres et Recherche</i>	<i>18.925.050</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>-441.476</i>	<i>18.483.574</i>	<i>66.999</i>	<i>18.550.573</i>

CHAPITRE II

LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Comme le prévoyait le calendrier de mise en place de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le ministère de la Justice a élaboré une proposition d'architecture de son activité en missions et programmes. Celle-ci doit encore être validée au niveau interministériel mais, aux yeux de votre Rapporteur, elle est tout à fait pertinente.

I.- LES STRUCTURES CHARGÉES DE CE DOSSIER A LA CHANCELLERIE

Dès novembre 2001, la direction de l'administration générale et de l'équipement, direction pilote pour la mise en œuvre de la réforme, s'est organisée pour assurer techniquement la conduite du chantier LOLF. Un poste de chargé de mission y a été créé à la sous-direction du budget, de la prévision et des affaires financières et un dispositif de pilotage de la réforme a été mis en place au premier trimestre 2002. Ce dispositif comporte trois niveaux de réflexion inter-directionnels et associe l'inspection générale des services judiciaires ainsi que l'échelon local :

– un **comité stratégique**, présidé par le directeur de cabinet et composé des directeurs et chefs de service de l'administration centrale s'est réuni à deux reprises au cours du premier semestre 2002 ; il a validé notamment la programmation des travaux, un plan de communication et d'accompagnement de la réforme et le principe de mener des expérimentations. Le directeur de l'administration générale et de l'équipement prépare et rapporte les travaux qui y sont présentés. Ce comité stratégique s'est réuni le 10 juin 2003 pour examiner la proposition d'architecture en missions, programmes, actions, qui ont ensuite été soumises à la décision du Garde des sceaux.

– un **comité de suivi**, composé des sous-directeurs financiers et des ressources humaines, animé par la sous-directrice du budget s'est réuni régulièrement lors du premier semestre 2002, et s'est constitué en comité de réflexion « ad hoc » en septembre. Co-animé par la sous-directrice du budget et le sous-directeur de la statistique, il a été élargi à des responsables locaux de premier rang (un premier président, un procureur général, un procureur de la République, un chef de service administratif régional d'une cour d'appel, un directeur régional des services pénitentiaires, un directeur départemental de la protection judiciaire de la jeunesse) pour instruire un dossier de propositions de structuration budgétaire en programmes, actions, objectifs, indicateurs de résultats. Un rapport d'étape a été remis au directeur de la DAGE le 12 mars 2003; ce même comité a poursuivi ses travaux sur les indicateurs de performance jusqu'en juin et a rendu un premier travail qui a été soumis, à la demande du cabinet du ministre, à un examen critique de l'inspection générale des finances dans le cadre d'une mission d'assistance.

– un **groupe projet** (chefs des bureaux budgétaires et comptables et des ressources humaines de l'administration centrale et représentants des services locaux), est animé par la chargée de mission de la sous-direction du budget, qui a tenu plusieurs réunions thématiques en 2002 sur les questions des emplois et de la budgétisation des dépenses de personnel, des contrôles, des systèmes d'information, des budgets locaux, de la déconcentration, des nouveaux contenus budgétaires. Les travaux de ce groupe de praticiens, qui ont consisté à poser les problématiques et à explorer des pistes de propositions, ont permis d'amorcer utilement la réflexion sur les actions, briques de base des futurs programmes.

Plus de 80 responsables ont ainsi participé directement aux travaux LOLF (dont 25% de responsables locaux). Par ailleurs le ministère a organisé neuf journées interrégionales d'information et d'échanges avec ses responsables locaux de premier niveau : au total, un premier cercle de 360 responsables a été sensibilisé et associé en 2002 et 2003 au développement de la réforme.

Votre Rapporteur se félicite de cette méthode : il est en effet essentiel que la mise en œuvre de la LOLF ne se résume pas à une implication de la seule administration centrale, voire de la direction financière. Les services, et en particulier les services déconcentrés, doivent également être impliqués dans cette préparation afin qu'ils s'approprient cette réforme qui les affectera tout autant.

II.- L'ARCHITECTURE PROPOSEE

A.- UNE MISSION UNIQUE

Le budget du ministère de la justice regroupe les moyens de six ordonnateurs principaux : Chancellerie, Conseil d'Etat, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, Ordres de la Légion d'honneur et de la Libération. Le Garde des sceaux présente les demandes de ces moyens au Parlement qui sont débattues dans le cadre de deux budgets, celui du ministère de la justice et celui des deux Ordres, et en assume la responsabilité politique. Celle-ci s'exerce dans le respect de l'autonomie de décision appartenant à chacun des ordonnateurs principaux ne relevant pas directement de la Chancellerie.

Dans ce cadre, il est prévu de constituer une mission unique correspondant à la totalité du périmètre d'attributions du ministère, intitulée «Rendre et exécuter la justice ».

Par ailleurs, plusieurs crédits inscrits au budget du ministère participent à une politique interministérielle (recherche, politique de la ville) et sont retracés dans un jaune budgétaire. À l'heure actuelle, saisi par la ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, le ministère de la justice étudie la possibilité d'identifier les crédits affectés à la recherche au sein d'une action ou d'une sous-action, de manière à contribuer à la constitution d'une mission interministérielle « Recherche ».

B.- SEPT PROGRAMMES

L'exécution des politiques publiques conduites par le ministère de la justice est répartie au sein de trois réseaux bien identifiés que sont les services judiciaires, l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. Dans un souci d'opérationnalité, le ministère de la justice a choisi d'articuler les programmes LOLF avec l'organisation administrative et territoriale, les chaînes de responsabilités et les filières de métier existantes. Dans cette configuration, les crédits d'investissement et ceux relatifs aux personnels d'administration centrale sont affectés à chacun des programmes opérationnels.

Sept programmes sont envisagés, dont cinq pour la Chancellerie (quatre programmes opérationnels et un programme support) :

– **Programme 1 : « Rendre la justice dans le domaine judiciaire »** regroupant l'activité des juridictions judiciaires au civil et au pénal, incluant l'activité non juridictionnelle des magistrats, le Conseil supérieur de la magistrature, la formation des magistrats et des greffiers (Ecoles nationales de la magistrature et des greffes), la Cour de Cassation, l'enregistrement des condamnations (casier judiciaire national). La constitution de deux programmes distincts, l'un pour le civil et l'autre pour le pénal n'a pas été retenue en raison de la polyvalence des personnels et des moyens dans les juridictions (polyvalence des magistrats à l'exception des juges affectés dans les tribunaux pour enfants et des greffiers, polyvalence des locaux et des fluides). Les activités au civil et au pénal seront en revanche identifiées au sein d'actions distinctes et évaluées par des indicateurs de performance spécifiques ;

– **Programme 2 : « Administration pénitentiaire »** qui regroupe toute l'activité relevant de la politique pénitentiaire, incluant la formation des personnels pénitentiaires (ENAP) ;

– **Programme 3 : « Protection judiciaire de la jeunesse »** centré sur l'exécution des mesures judiciaires et la prise en charge des mineurs en danger, des mineurs délinquants et des jeunes majeurs; des indicateurs spécifiques permettant un compte rendu global de la performance dans ce domaine, c'est-à-dire relié en amont à l'activité des magistrats et en aval à l'environnement sociétal, sont à l'étude; la formation des personnels éducatifs est inscrite également dans ce programme;

– **Programme 4 : « Accès au droit et à la justice »** qui correspond à l'une des quatre orientations majeures fixées dans la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 et en organise la lisibilité dans le budget du ministère autour de quatre actions : l'aide juridictionnelle; l'accès au droit et à la justice; l'aide aux victimes et la politique de la ville;

PROPOSITION D'ARCHITECTURE DU BUDGET DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE EN MISSIONS, PROGRAMMES, ACTIONS

MISSION « RENDRE ET EXECUTER LA JUSTICE

Programme 1 <i>Rendre la justice dans le domaine judiciaire</i>	Programme 2 <i>Administration pénitentiaire</i>	Programme 3 <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	Programme 4 <i>Accès au droit et à la justice</i>	Programme 5 <i>Conduite du ministère et administration commune</i>	Programme 6 <i>Rendre la justice administrative</i>	Programmes 7 <i>Autorités administratives</i>
1.0 Pilotage, administration générale, formation (ENM, ENG)	2.0 Pilotage, administration générale, formation (ENAP)	3.0 Pilotage, administration générale, formation (CNFE)		5.0 État-major : ministres, cabinet, communication	6.0 Pilotage, fonction support	
1.1 Traitement des contentieux civils en 1 ^{ère} instance et en appel, pour les majeurs et les mineurs	2.1 Garde et contrôle des personnes majeures et mineures placées sous main de justice	3.1 Mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	4.1 Aide juridictionnelle	5.1 Activité normative (DACS, DACG, SAEI)	6.1 Fonction juridictionnelle	
1.3 Jugement des affaires pénales en 1 ^{ère} instance et en appel et mise à exécution des décisions (majeurs et mineurs)	2.3 Accompagnement et réinsertion des personnes sous main de justice		4.3 Aide aux victimes	5.3 Gestion administrative commune (budget, contrôle de gestion, ressources humaines, immobilier, informatique d'intérêt commun (DAGE hors SDESD, AMOTMJ, COMIRCE)	6.3 Fonction études	
1.4 Cassation			4.4 Politique de la ville		6.4 Fonction expertise et services rendus aux administrations de l'État et collectivités	

– **Programme 5 «Conduite du ministère et administration commune»**, programme support, qui regroupe les crédits correspondant à des charges communes (État-major du ministère et service de communication, par exemple) ou non ventilables dans les programmes de politique (activité normative de la DACS, de la DACG et du SAEI, recherche...) ou encore relatifs à des missions devant être mutualisées par souci d'optimisation des moyens (gestion d'intérêt commun, logistique de l'administration centrale ...);

– **Programme 6 :«Rendre la justice administrative»** qui retrace le budget du Conseil d'Etat et des juridictions administratives ;

– **Programme 7 : « Autorités administratives »** qui constitue le support des budgets de la CNIL et de la CNCCFP, étant précisé que les Ordres connaissent un statut particulier.

Cette architecture est globalement satisfaisante : le ministère de la Justice bénéficiait déjà d'une organisation en agrégats suffisamment différenciés et il aurait été absurde de la complexifier excessivement.

La seule innovation concerne en fait le programme « *Accès au droit et à la justice* » dont la plupart des crédits étaient jusque-là intégrés à l'agrégat « Services judiciaires ». Votre Rapporteur se félicite de cette nouveauté qui permet de mettre en valeur une mission de plus en plus importante du ministère qui est de garantir l'accès de tous à la Justice. Certes, l'absence de services déconcentrés spécifiques et d'une direction dédiée à la Chancellerie (il n'existe aujourd'hui qu'un « service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville ») rend ce programme particulier mais la LOLF pourrait être l'occasion d'une réorganisation du dispositif administratif.

Quant au dernier programme dans lequel seraient regroupés les deux autorités administratives indépendantes (CNIL et CNCCFP) et les budgets annexes de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération, son contour reste flou. D'abord, le futur statut des deux Ordres n'est pas encore décidé et fait l'objet d'un débat juridique : sur ce point, votre Rapporteur vous renvoie à l'excellent rapport de notre collègue Tony Dreyfus, rapporteur spécial des crédits de la Légion d'honneur et de l'ordre de la Libération.

S'agissant des AAI, votre Rapporteur souhaiterait d'abord s'interroger sur le rattachement de la **Commission nationale de comptes de campagne et des financements politiques** au ministère de la Justice. L'on sait que la plupart des crédits liés au financement de la vie politique (aides publiques aux partis, remboursement des frais de campagne et organisation des élections) sont actuellement gérés au ministre de l'Intérieur (même si l'architecture LOLF actuellement proposée par le ministère de l'Intérieur n'est pas satisfaisante). Et on voit mal le lien entre les missions de la CNCCFP et le ministère de la Justice. Un rattachement au ministère de l'Intérieur et la création en son sein d'un programme « Financement de la vie politique » est donc souhaitable sans que cela n'entrave en rien la liberté indispensable à l'activité de cette AAI.

Quant à la **Commission nationale de l'Informatique et des Libertés**, la structure budgétaire proposée permet d'éviter l'intégration de cette AAI dans un programme support au sein duquel la fongibilité des crédits aurait pu lui être défavorable. À l'inverse, un programme unique consacré à la CNIL aurait été excessif : la solution proposée paraît donc satisfaisante à votre Rapporteur.

Enfin, il est envisagé de créer un programme de «fonctions support» «*Conduite du ministère et administration commune*», ainsi qu'une action de «fonctions support» au sein des trois programmes opérationnels : «*Rendre la justice dans le domaine judiciaire*», «*Administration pénitentiaire*», «*Protection judiciaire de la jeunesse*», correspondant à l'activité de pilotage et comprenant les crédits de formation des filières de métiers correspondantes ne pouvant être ventilées dans les actions «cœur de métier». Le Conseil d'Etat prévoit pour sa part également une action de fonctions support correspondant à l'administration générale du programme «*Rendre la justice administrative*». L'existence de programmes et d'actions «support» est inévitable : tous les crédits du ministère ne sauraient être ventilés entre les programmes opérationnels. Pour votre Rapporteur, la Chancellerie ne fait pas un usage abusif de ces fonctions «support» mais respecte parfaitement l'esprit de la LOLF.

III.- LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES

A.- UTILISER L'ORGANISATION TERRITORIALE EXISTANTE

En ce qui concerne la déclinaison opérationnelle des programmes de la Chancellerie, il est envisagé de s'appuyer sur l'organisation fonctionnelle et territoriale existante, étant considéré que le mouvement de globalisation et de déconcentration des crédits est largement initié depuis 1992 (la quasi-totalité des crédits de fonctionnement est aujourd'hui déconcentrée dans les trois réseaux services judiciaires – administration pénitentiaire – protection judiciaire de la jeunesse).

– Le programme «*Rendre la justice dans le domaine judiciaire*» pourrait être décliné en budgets opérationnels à plusieurs niveaux : au niveau central, des budgets opérationnels pourront être constitués auprès de structures responsables d'actions identifiées (Cour de Cassation, casier judiciaire national...), l'École Nationale de la Magistrature, établissement public, recevant pour sa part une dotation de fonctionnement inscrite au titre III du programme ; au niveau régional, les budgets opérationnels pourront être constitués à l'échelon de chaque cour d'appel, sous la responsabilité conjointe du Premier président et du Procureur général ; à cette fin, une étude a été engagée avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour attribuer aux chefs de cour la compétence conjointe d'ordonnateur secondaire et de personne responsable des marchés.

– Les budgets opérationnels du programme «*Administration pénitentiaire*» pourraient être constitués au niveau interrégional de chacune des 9 directions régionales des services pénitentiaires (l'École Nationale de l'Administration Pénitentiaire, établissement public, recevra une dotation de fonctionnement inscrite

au titre III du programme). Les directions régionales établiront dans leur ressort des plans d'action avec les chefs des établissements pénitentiaires et les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation. Les procédures de dialogue de gestion engagées depuis 2000 entre l'administration centrale, future direction du programme, et les directions régionales (conférences d'orientations) seront développées.

– Il est envisagé de décliner le programme «*Protection judiciaire de la jeunesse*» en budgets opérationnels confiés aux 15 directions régionales ; un budget opérationnel propre pourra être constitué pour le Centre National de Formation des Educateurs (formation). Le dialogue de gestion, qui existe déjà dans le réseau de la protection judiciaire de la jeunesse au travers de la conférence unique de programmation, qui constitue une approche budgétaire par objectifs, pourra être développé.

– Le programme «*accès au droit et à la justice* » s'appuie sur le réseau territorial des Services Judiciaires à titre principal et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse et de l'Administration Pénitentiaire à titre complémentaire pour l'exécution de ses actions. Ce programme comporte donc également, aux côtés d'actions visant à rapprocher l'institution judiciaire des usagers en facilitant leur accès au droit et à la justice, le développement de la contribution du ministère de la justice à plusieurs politiques interministérielles (politique de la ville, lutte contre les exclusions). La déclinaison en budgets opérationnels n'est pas fixée pour le moment.

– En ce qui concerne le programme «*support* », des budgets opérationnels pourraient être ouverts, au niveau central, auprès des responsables de fonctions bien identifiées : responsables de chacune des activités normatives, par exemple (direction des affaires civiles et du sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, service des affaires européennes et internationales), responsable des actions de recherche (GIP), inspection générale des services judiciaires ... ; l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice, établissement public, recevra pour sa part une dotation de fonctionnement inscrite sur le titre III de ce programme.

B.- LES EXPERIMENTATIONS EN COURS.

Une expérimentation de globalisation des crédits en préfiguration de l'application de la LOLF est prévue dans chacun des trois réseaux en 2004 : à la Cour d'appel de Lyon, à la Direction des services pénitentiaires de Lyon et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon. Votre Rapporteur s'étonne, pour la regretter, de l'absence d'expérimentation au sein des juridictions administratives.

L'objectif de cette expérimentation est triple. Il s'agit d'engager une démarche d'amélioration de la gestion, de responsabilisation des acteurs locaux et de maîtrise des coûts. Mais elle devrait aussi permettre de mieux préparer l'échéance de 2006 grâce à une identification dès 2004 des difficultés inhérentes à la mise en oeuvre de la réforme budgétaire. Enfin cette expérience permet de réfléchir à

l'avance aux outils de gestion nécessaires (indicateurs, tableaux de bord) et de vérifier leur pertinence.

Un nouveau chapitre budgétaire, le 37-30 « Expérimentations locales : dotations globalisées », apparaît donc dans le projet de loi de finances pour 2004, dans lequel sont rassemblées les dotations globales aux services déconcentrés faisant l'objet de l'expérimentation.

1.- La direction régionale de l'administration pénitentiaire de Lyon

La compétence géographique du directeur régional de Lyon s'étend sur deux régions administratives : Rhône-Alpes et Auvergne. Elle comporte donc douze départements : Ain, Allier, Ardèche, Cantal, Drôme, Haute Loire, Haute-Savoie, Isère, Loire, Puy de Dôme, Savoie, Rhône et couvre cinq cours d'appel: Chambéry, Grenoble, Lyon, Nîmes, Riom.

Le directeur régional, dont les services administratifs sont installés à Lyon, a autorité hiérarchique sur vingt et un établissements pénitentiaires et douze services pénitentiaires d'insertion et de probation et a la responsabilité des 2.451 fonctionnaires qui travaillent dans ces différents services et établissements.

La dotation budgétaire globale pour la DRSP de Lyon sera inscrite, en partie, sur le nouveau chapitre unique 37-30 du budget du Ministère de la Justice.

Sur ce chapitre sont regroupés trois sous-ensembles de crédits :

- Les crédits de personnel et de charges sociales forment le premier sous-ensemble.
- Les crédits de fonctionnement forment le deuxième sous-ensemble.
- Les crédits d'équipement forment le troisième sous ensemble, ils sont inscrits sur plusieurs articles d'exécution.

Sont toutefois maintenus hors de la dotation globale du nouveau chapitre :

- Les dépenses d'informatique ;
- Les dépenses de santé des détenus ;
- Les dépenses de contentieux ;
- Les dépenses de subvention ;
- Les dépenses d'investissement.

La direction régionale de Lyon, cadre expérimental, se voit donc déléguer en début d'exercice l'intégralité de sa dotation sur laquelle elle réalise une mise en réserve à hauteur de 8 % des crédits délégués. Les crédits ainsi mis en réserve seront bloqués, sous contrôle des contrôleurs financiers régionaux jusqu'au 30 juin de l'année. En cas de régulation, ce délai pourra être prolongé par l'administration centrale.

Si des missions supplémentaires spécifiques sont confiées à la direction régionale, à l'initiative de l'administration centrale, des compléments de dotation ne lui seront attribués, pour compenser ces charges nouvelles que dans la mesure où celles-ci bouleversent de manière significative l'équilibre entre les missions et les moyens qui résulte de l'application du présent protocole. Il en sera de même pour les conséquences d'événements imprévisibles et de conséquences de grande portée pour la direction régionale.

Pour l'année 2004, les dotations proposées sont fixées :

– Pour les dépenses de personnel, en fonction des dépenses 2002 constatées et 2003 - 2004 estimées et en tenant compte des emplois réels.

– Pour les dépenses de fonctionnement sur la base des dépenses prévues en 2003 aux quelles s'ajoutent les mesures envisagées en 2004.

Le gestionnaire local se voit attribuer de très larges responsabilités. Cette responsabilité accordée au directeur régional sur la base d'objectifs préalablement définis doit lui permettre:

– d'autoriser en gestion la meilleure allocation des moyens aux missions,

– d'offrir une visibilité à 2 ans des moyens disponibles, d'inciter à une gestion prévisionnelle, dans une perspective pluriannuelle,

– d'autoriser ainsi la conduite d'une politique de personnel adaptée: développement des qualifications manquantes, externalisation de certaines prestations.

L'administration centrale doit être en mesure d'évaluer la gestion de la direction régionale sur le plan des résultats d'activité, de gestion financière, des ressources humaines et matérielles à travers l'analyse de différents types de documents. Ainsi, la direction régionale doit élaborer un budget prévisionnel qui met en cohérence les actions/objectifs et les fonctions logistiques avec les natures des dépenses.

Le développement des outils de contrôle de gestion est inséparable de l'élargissement des responsabilités du gestionnaire dans le cadre de l'expérimentation. Ces outils de gestion doivent en premier lieu permettre de rendre compte auprès de l'administration centrale du Ministère de la Justice, des conditions d'utilisations des crédits globaux et de résultats obtenus dans les différentes actions qui doivent être aussi rapprochées des objectifs retenus initialement.

2.- La direction de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon

Comme pour l'administration pénitentiaire, l'expérimentation conduite à la PJJ se traduit par une dotation globale pour les crédits de personnels et de fonctionnement. Cette expérimentation concerne l'ensemble des personnels PJJ de la région Languedoc Roussillon soit 310 emplois pour l'exercice 2004.

Les crédits intégrés dans la globalisation et la fongibilité des crédits concernent:

- les crédits de rémunérations principales ;
- les crédits d'indemnités et d'allocations diverses ;
- les crédits liés aux autres rémunérations ;
- les crédits liés aux autres rémunérations des agents de justice ;
- les crédits liés aux cotisations sociales ;
- les crédits liés aux prestations sociales ;
- indemnités diverses ;
- les crédits de fonctionnement ;

Sont exclus de cette globalisation des crédits sur le chapitre 37-30 :

- les dépenses de subvention ;
- les dépenses d'investissement ;
- les dépenses du secteur habilité (au regard des incertitudes liées aux règles budgétaires spécifiques de tarification et aux évolutions des missions confiées par le Gouvernement) ;
- les dépenses engendrées par les dossiers contentieux.

Même s'il comprend les difficultés pratiques ayant empêché leur intégration dans la dotation globale, votre Rapporteur regrette l'absence des crédits de subvention au secteur habilité. Dans une perspective de rationalisation des structures (publiques et habilitées) de la PJJ, il est indispensable que le directeur régional ait une vision d'ensemble de l'action de son administration sur le territoire dont il a la charge.

Le travail de mesure de la performance associé à cette expérimentation est actuellement lancé et s'oriente vers:

- des indicateurs d'activité liés à la qualité des prises en charge (délai de prise en charge, délai des mesures en attente ...) et à leur nombre (taux d'occupation des foyers, mesure en milieu ouvert ...) ;
- des indicateurs de coûts mettant en rapport les dépenses, l'activité et les personnels.
- des indicateurs de suivi en matière de consommation des crédits.

CHAPITRE III

ADMINISTRATION CENTRALE ET AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

En 2004, l'administration centrale du ministère de la justice disposera de 659,058 millions d'euros en crédits de paiements dont 14,4 millions d'euros de dépenses ordinaires au titre de la loi d'orientation et de programme (LOP). Cela traduit une légère baisse, de 1,32%, imputable pour l'essentiel à une baisse des crédits de paiement pour les dépenses en capital par rapport à 2003. 11,5 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrites au projet de loi de finances pour 2004 dont 3,5 millions d'euros au titre de la LOPJ.

I.- L'ADMINISTRATION CENTRALE

A.- LES MOYENS A DISPOSITION

Le ministère de la justice se caractérise, comme cela a été relevé dans le rapport de la Cour des Comptes, par une grande faiblesse de ses effectifs d'administration centrale par rapport à l'ensemble des missions qui lui sont confiées.

En effet, l'administration centrale du ministère dispose, pour fonctionner, de 2.410 agents pour un effectif global, services déconcentrés inclus, de 63.500 agents, soit un ratio de 3,8%.

Or, sur ces 2.410 agents dont dispose l'administration centrale, seuls 2.028 agents sont inscrits au projet de loi de finances pour 2003, les 382 emplois restants étant prélevés sur leurs emplois déconcentrés par les administrations comportant des services déconcentrés, les directions des services judiciaires, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire qui les affectent en administration centrale faute de disposer des emplois budgétaires suffisants en administration centrale pour prendre en compte l'évolution de leur charge de travail, alors que la mise en oeuvre de réformes d'ampleur et l'importance des moyens obtenus par les services déconcentrés nécessitent une augmentation des capacités de gestion et d'expertise dans les différents secteurs.

Ce prélèvement, qui porte sur 382 agents, est effectué sur les effectifs déconcentrés de la direction de l'administration pénitentiaire (216 agents), de la direction des services judiciaires (96 agents) et de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (80 agents).

Un plan de régularisation de cette situation a été déclenché depuis deux ans, qui vient compléter le renforcement des effectifs de l'administration centrale obtenu par le biais des créations d'emplois, et qui vise à transférer ou transformer

progressivement les emplois des services déconcentrés mis à disposition de l'administration centrale.

Cette opération a porté, si l'on ne prend pas en compte les mesures de transfert des emplois de magistrats mis à disposition d'organismes externes sur le budget de l'administration centrale, sur 29 emplois au projet de loi de finances pour 2002 et 85 au projet de loi de finances pour 2003. Une nouvelle mesure portant sur 49 emplois a été inscrite au projet de loi de finances pour 2004.

Celui-ci prévoit ainsi une augmentation des effectifs de l'administration centrale du ministère de la justice à hauteur de 72 emplois qui se décomposent de la manière suivante :

– 46 créations brutes d'emplois (1 sous-directeur, 2 magistrats inspecteurs des services judiciaires, 2 administrateurs civils, 4 attachés, 1 secrétaire administratif, 36 agents contractuels) ;

– 33 transferts d'emplois pour la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ;

– + 59 emplois transférés en provenance des services judiciaires et de la protection judiciaire de la jeunesse, dans le cadre du plan de résorption progressive des effectifs “mis à disposition” par les services déconcentrés du ministère, dont 28 emplois des services judiciaires (10 emplois de magistrats, 3 greffiers en chef et 15 greffiers), et 31 emplois de la protection judiciaire de la jeunesse.

Votre Rapporteur spécial regrette l'absence, cette année encore, de nouveaux postes à l'**Inspection générale des services judiciaires** dans le projet de loi de finances pour 2004, malgré les recommandations faites en ce sens dans le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle. Ceci interrompt une heureuse évolution amorcée depuis 1997 et intervient au moment où la multiplication des missions confiées à l'inspection se traduit par une baisse du nombre d'enquêtes administratives en 2002, alors que ce sont précisément ces enquêtes qui doivent être développées. Pis, les effectifs réels (22) sont aujourd'hui inférieurs à ce qu'ils étaient au 31 décembre 2002 (25).

Seul point positif, la chancellerie semble favorable à une évolution des missions confiées à l'Inspection générale vers l'audit et l'évaluation, tendance qui sera renforcée par son implication dans le contrôle de la gestion budgétaire. Cet élargissement du champ d'intervention de l'IGSJ rendra plus que jamais nécessaire une réflexion sur son statut et, en particulier, pose la question de l'intégration d'inspecteurs non magistrats et celle du rattachement total ou partiel des inspections techniques du ministère.

B.– L'ORGANISATION DU MINISTERE

L'année 2001 avait été celle de plusieurs modifications majeures : la modification de l'organisation de la direction des services judiciaires et de la direction des affaires criminelles et des grâces ; la réorganisation du service de

l'information et de la communication du ministère de la justice ; la transformation de l'École nationale des greffes en service à compétence nationale ; et surtout, la création de l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice.

En 2002, le mouvement de réorganisation des services de l'administration centrale s'était poursuivi : un service de l'accès au droit et à la justice, et de la politique de la ville a été créé et la réorganisation du service des affaires européennes et internationales a été menée à bien.

2003 aura également été une année de réforme administrative :

Une réorganisation de la **direction de l'administration pénitentiaire** a d'abord eu lieu : la direction de l'administration pénitentiaire s'est d'abord dotée d'un département intitulé état-major de sécurité, directement rattaché au directeur.

Ensuite, la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales a été renforcée afin de la doter de la capacité d'assurer la synthèse du suivi des crédits de rémunération et des emplois d'une part, en raison de la multiplicité prochaine des gestionnaires de ces crédits et d'autre part, dans une perspective de gestion pluriannuelle et non seulement annuelle.

Enfin, le champ de compétence de l'inspection des services pénitentiaires sur l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) et les conditions d'exercice de la tutelle de l'ENAP sur les activités de formation et sur les aspects budgétaires sont modifiées.

La **direction de l'administration civile et du sceau** a également été réorganisée : son organisation devait en effet être ajustée pour tenir compte des évolutions juridiques dans l'activité de la DACS depuis les années quatre-vingt-dix. Ces ajustements ne visent pas à une réorganisation d'ensemble de la direction mais à l'adaptation de cette organisation sur quelques points particuliers :

– les activités de droit public se sont considérablement développées depuis une dizaine d'années. Il est, en effet, désormais rare que les dossiers de droit civil, de droit commercial et de droit des professions traités par la direction ne posent pas des questions de droit public.

– un pôle des entreprises en difficultés existe au sein de la direction. Créé par note de service, il traite toutes les questions de procédures collectives et les questions législatives et réglementaires relatives aux administrateurs judiciaires et les mandataires judiciaires à la liquidation des entreprises, ainsi que leur inspection. Il importe de l'inclure enfin comme bureau dans l'arrêté d'organisation. Ce pôle ayant en charge les administrateurs judiciaires-mandataires judiciaires, l'arrêté interministériel doit être ajusté;

– enfin, la sous-direction des professions judiciaires et juridiques n'a pas été mise en mesure de développer une fonction de prospective et d'analyse de l'économie des professions. Pourtant elle a d'importants dossiers à traiter en ce domaine, notamment fiscaux et tarifaires. Elle ne dispose pas des outils pour ce faire. Il est prévu d'y remédier au sein du bureau de la prospective et de l'économie des professions, le bureau de la réglementation des professions regroupant l'ensemble des autres fonctions de réglementation;

Dernière réforme administrative de profondeur, celle de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. Votre Rapporteur spécial y consacrera un long développement au chapitre VI.

C.- L'AGENCE DE MAITRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX D'EQUIPEMENT DU MINISTERE DE LA JUSTICE

L'importance des nouveaux programmes pénitentiaires et judiciaires, la complexité de leur réalisation ainsi que la durée prévisible nécessaire à leur mise en oeuvre ont été à l'origine de la décision de création, le 1^{er} janvier 2002, de l'Agence de Maîtrise d'ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice, qui a remplacé la Délégation Générale au Programme Pluriannuel d'Équipement (DGPPE).

L'action de l'Agence doit s'inscrire dans la durée et dans une stratégie d'aménagement à long terme, conduite par la Chancellerie, qui aboutira à la mise en place progressive de cartes judiciaires et pénitentiaires adaptées aux besoins du XXI^{ème} siècle. Rappelons néanmoins que la Chancellerie a conservé les attributions dévolues au maître d'ouvrage par la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique, l'Agence, n'intervenant que comme mandataire du maître d'ouvrage.

La création de l'Agence intervient au moment où les pratiques de maîtrise d'ouvrage évoluent profondément et où des nouvelles modalités de réalisation sont établies avec les programmes de partenariats publics-privés. La loi d'orientation et de programmation relative à la Sécurité Intérieure (LOPSI) a en effet ouvert cette voie au ministère de la justice et les ministres ont décidé la réalisation d'une part importante du programme pénitentiaire selon les modalités de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public associée à un contrat de location avec option d'achat. L'Agence devrait, avant fin 2003, se voir confier une mission d'assistance et de préparation de ces contrats pour le compte du Ministre de la Justice.

Malgré le caractère récent de la création (début de fonctionnement au 1^{er} janvier 2002, mais l'outil restait à construire concrètement), ses premiers effets positifs se dessinent :

– les dépenses réalisées augmentent: 2002, 121 millions d'euros ; 2003, 140 millions d'euros prévus; 2004, 208 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances, qui devraient être intégralement consommés.

– cette croissance s'effectue alors que les investissements judiciaires connaissent une période de « creux » (peu d'opérations en fin de travaux, beaucoup en études préalables) et que les programmes pénitentiaires, à l'exception du programme 4.000, qui est en voie d'achèvement, sont en phase de démarrage.

Le montant du budget primitif 2003 est de 7,72 millions d'euros. Il est financé par une subvention du ministère de la Justice, qui est de 6,79 millions d'euros en 2003, et des recettes propres, qui seront de l'ordre de 932.000 euros. En 2004, la part de la subvention prévue au chapitre 36-10 (7,78 millions d'euros) sera consacrée aux moyens propres de l'Agence à hauteur de 6,996 millions d'euros (prévision).

Les charges de personnel représentent 61 % des dépenses en 2003. Elles en représenteront 65 % en 2004. Les effectifs budgétaires 2004 sont fixés à 66 agents (62 en 2003). Il est à noter la progression des effectifs réels exprimés en équivalents temps plein depuis le 1^{er} janvier 2002 : ils étaient à cette date de 25,3 ; au 1^{er} janvier 2003, ils s'élevaient à 43,5 agents et devraient être de 59 au 1^{er} janvier 2004.

Les dépenses de fonctionnement représentent 35,20 %, parmi lesquels les charges fixes représentent environ 75 %. Les charges variables sont essentiellement liées aux déplacements et missions des directeurs de programme et des chefs de projet et aux dépenses de télécommunication et de frais postaux.

En 2004, l'Agence devrait assurer la gestion des moyens du futur établissement public du palais de justice de Paris (sur lequel votre Rapporteur reviendra plus loin). La subvention inscrite au projet de loi de finances pour l'Agence tient compte de cet élément : 3 emplois supplémentaires et 500 000 euros ont été prévus à ce titre.

II.- LES AUTORITES ADMINISTRATIVES INDEPENDANTES

A.- LA COMMISSION NATIONALE DE L'INFORMATIQUE ET DES LIBERTES (CNIL)

1.- Une activité en très rapide augmentation

Instrument essentiel dans le dispositif de protection des libertés publiques en France, la CNIL a vu ses charges augmenter de façon très importante depuis 1997.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA CNIL DEPUIS 1997

Missions	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Ecarts 2002/1997
Total saisines	3.972	4.545	5.559	5.617	5.729	7.909	+ 99%
Total déclarations (hors déclarations simplifiées)	15.822	16.937	19.552	21.793	23.395	23.782	+ 50%

Source : CNIL

En 2002, les saisines de la Commission ont donc atteint le chiffre de 7.909, soit une hausse de 38% par rapport à 2001. Elles sont réparties comme suit :

- 5.076 plaintes, soit + 42 % ;
- 1.264 demandes de droits d'accès indirect aux fichiers intéressant la sûreté de l'État ;
- la défense et la sécurité publique, soit + 51 % ;
- 333 demandes d'extraits du fichier des fichiers, soit + 32 % ;
- 1.126 demandes de conseil, soit + 16 %.

Les fichiers déclarés ont représenté 57.043 dossiers à instruire, soit une hausse de 7,3 % par rapport à 2001, dont :

- 3.733 demandes d'avis (secteur public) soit + 11,4 % ;
- 9.320 déclarations ordinaires (secteur privé) soit + 0,8 % ;
- 33.261 déclarations simplifiées et modèle types soit + 11,4 % ;
- 2.915 déclarations de modification (secteur public et privé) - 4,8 %.

La CNIL s'est donc réunie 22 fois en séance plénière et a rendu 111 délibérations, soit une hausse de 76 % par rapport à 2001.

Enfin, le nombre de contrôles décidés par la CNIL en 2002 s'élève à cinquante-deux. Ce nombre, qui est deux fois plus important que les années précédentes, marque la volonté d'anticiper la transposition en droit interne de la directive européenne 95/46 du 24 octobre 1995 qui conduira la CNIL à mettre de plus en plus l'accent sur le contrôle a posteriori. Toutefois, essentiellement faute des moyens humains nécessaires, seulement trente-deux contrôles ont été réalisés.

2.- Des moyens en hausse

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de l'activité de la CNIL de 1997 à 2002 au regard des moyens (postes budgétaires, budget de fonctionnement, budget personnel) qui lui ont été alloués sur cette période. Il est à noter l'importante progression des missions dévolues à la Commission depuis 1997 (+ 99 % de saisines et + 50 % de déclarations traitées) alors même que ses effectifs n'ont augmenté que de 43 % et que son budget de fonctionnement rapporté au nombre de postes budgétaires n'a pas évolué.

Moyens	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Ecart 2004/ 1997
Effectif Budgétaire	56	57	57	58	70	74	76	80	43%
Budget Personnel chapitre 37-94-10	2.553.847	2.627.859	2.675.242	2.805.996	3.319.441	3.579.936	3.828.156	4.111.560	61%
Budget Fonctionnement chapitre 37-96	1.641.390	1.430.822	1.404.219	1.608.425	2.003.686	1.996.567	2.100.322	2.334.825	42%
<i>dont dépenses informatiques</i>	262.212	180.653	154.050	190.562	266.282	408.564	486.900	650.900	148%
Budget Fonctionnement / Budget Total	39%	35%	34%	36%	38%	36%	35%	36%	
Budget fonctionnement / poste budgétaire	29.311	25.102	24.635	27.731	28.624	26.981	27.636	29.185	0%

En outre, ce tableau met en exergue la forte progression du budget consacré aux dépenses informatiques qui passe de 262.212 euros en 1997 à 486.900 euros en 2003 (soit + 86 %). En cas d'adoption des mesures proposées par la CNIL au titre du projet de loi de finances 2004, le budget informatique atteindrait la somme de 650.900 euros (soit + 148 % par rapport à 1997) et la part de ce budget dans le budget de fonctionnement enregistrerait une hausse significative de 12 points par rapport à 1997 pour atteindre 28 %.

L'augmentation des effectifs de la CNIL (notamment en 2001 : +12 postes) ne lui a permis de faire face que partiellement à l'accroissement considérable de son activité d'instruction des plaintes et des déclarations reçues. Par ailleurs la CNIL est toujours confrontée à un problème de "fuite" de ses cadres. Elle éprouve en effet des difficultés à conserver ses jeunes juristes, fortement sollicités par le marché (sur les 15 juristes recrutés depuis le 1er janvier 2000, 4 ont déjà quitté la CNIL soit 27 %). D'où la nécessité, pour la commission, de pouvoir poursuivre sa politique de promotion interne et d'amélioration du régime de traitement de ses agents.

3.- Les mesures inscrites au projet de loi de finances pour 2004

Au titre du projet de loi de finances pour 2004, 4 créations d'emplois sont sollicitées, ce qui porterait à 80 agents les effectifs de la Commission. Parmi ces quatre créations d'emplois, deux compensent la résorption de deux postes de mises à dispositions de France Télécom. Les crédits du chapitre 37-94 atteindraient donc 4,57 millions d'euros en 2004, soit une augmentation de 4,3 %.

Le chapitre 37-96, qui regroupe les crédits de fonctionnement de la CNIL, progresserait lui de 11% pour atteindre 2,33 millions d'euros. L'essentiel de l'augmentation est dû à la hausse des crédits informatiques de 33,7 % (164.000 euros). En effet, le Schéma Directeur Informatique 2002-2005 vise à une rénovation complète du système d'information de la CNIL qui est obsolète. Le coût de ce programme d'investissement informatique pluriannuel a été évalué à hauteur de 1.05 millions d'euros.

Enfin, les locaux occupés par la CNIL sont répartis sur deux sites en location, dans le 7ème arrondissement :

- un immeuble sis 21 rue St-Guillaume, d'une superficie de 570 m² ;
- deux appartements sis 199 bis boulevard St-Germain, d'une superficie totale de 620 m².

La Commission a obtenu par décision du Secrétaire général du Gouvernement en date du 4 octobre 2000, l'affectation d'un immeuble situé au 24 rue de l'Université à Paris 7ème, d'une superficie de 2.000 m². Ces nouveaux locaux permettront de regrouper l'ensemble des collaborateurs de la commission et ses 17 commissaires sur un seul site et d'accueillir convenablement le public. Il est à noter que les travaux nécessaires à la réhabilitation de ces bâtiments enregistrent aujourd'hui un important retard. Ainsi initialement prévue en septembre 2003, l'implantation de la commission dans ses nouveaux locaux ne devrait intervenir qu'en début d'année 2007. Votre Rapporteur regrette ce très important retard pour lequel il n'a eu aucune explication.

B.- LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES (CNCCFP)

La CNCCFP est un rouage essentiel du fonctionnement de la vie politique française tel qu'il s'est instauré depuis les grandes lois de transparence et d'organisation d'un financement public des activités politiques du début des années 90.

1.- Une activité cyclique

La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, instituée par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990, est chargée :

– de l'examen et de la publication des comptes de campagne des candidats qui se présentent aux élections générales et partielles dans les circonscriptions électorales de plus de 9.000 habitants (élections européennes, législatives, régionales, cantonales et municipales) ;

– de la réception et de la publication des comptes des partis et groupements politiques ;

– de l'agrément et du retrait d'agrément des associations de financement des partis politiques ;

– de la réalisation et de la publication d'un rapport annuel d'activité.

L'activité de la Commission est bien sûr extrêmement variable en fonction de l'actualité électorale de notre pays. Ainsi, en 2002, la Commission a eu à examiner les comptes de campagne de 8.444 candidats aux élections législatives de 2002. Elle a rendu 7.841 décisions d'approbation avec ou sans réformation (près de 93% du total) et a rejeté 308 comptes (3,65%).

Au cours de l'année 2004, la Commission devra assurer :

– le contrôle des comptes de campagne des candidats aux élections cantonales, régionales et européennes (environ 8.000 comptes attendus) ;

– l'examen des comptes des candidats à certaines élections partielles ;

– les travaux liés aux partis et groupements politiques (publication des comptes et agréments des associations de financement) qui doivent connaître un nouveau développement ;

– une ou plusieurs initiatives concrétisant la vocation de centre de ressources et de diffusion d'informations dans le champ de compétence qui est le sien, y compris par des manifestations faisant appel à des intervenants étrangers (montage de colloques, participation à des grandes manifestations de groupements d'élus etc...) ;

– ses nouvelles compétences en matière de gestion des ressources humaines liées à sa transformation en autorité administrative indépendante ;

– la réalisation et la publication du rapport annuel d'activité.

2.- Des moyens insuffisants

En termes de **personnels**, l'effectif permanent théorique est de 35 agents titulaires (28 correspondant aux arbitrages interministériels issus de la création de la Commission et 7 emplois de contractuels affectés par le Ministère de la justice pour tenir compte des besoins de compétences spécifiques, essentiellement en informatique). Au 1^{er} août 2003, l'effectif réel de la Commission était de 29,3 équivalents temps plein.

La Commission embauche aussi des personnels vacataires qui sont recrutés en fonction de la charge de travail fluctuante de la Commission. Chaque année à l'élection générale, depuis 1997, 16 vacataires sont embauchés à temps plein (10 mois maximum) et sont rémunérés sur le budget de la Commission.

Néanmoins, le système actuel des mises à disposition d'agents ne correspond pas au besoin de réactivité dans la gestion des recrutements et surtout à l'adéquation des compétences requises aux profils proposés. Une plus grande autonomie de gestion de ressources humaines, avec la possibilité de recruter par détachements sur contrats, devrait permettre en 2004 de mieux adapter les moyens humains aux missions confiées à la Commission par le législateur.

S'agissant des **locaux**, la Commission dispose, depuis 1995, de 1.402 m² de bureaux et de locaux techniques d'un seul tenant en étage, de locaux d'archives en sous-sol et de quelques emplacements de parking. Elle ne disposait auparavant que de 1.100 m² de locaux.

Ces locaux risquent d'être désormais insuffisants pour les périodes de contrôle des comptes d'élections générales ; en effet, ils ne correspondent plus aux besoins de la Commission compte tenu des contraintes nouvelles liées à des projets de modifications législatives ou réglementaires, notamment au regard de l'organisation matérielle de la réception directe des comptes de campagne par la Commission et non plus par les préfectures (8.000 comptes sont attendus en 2004), et de la présence permanente souhaitée à la Commission de plusieurs rapporteurs dans la période « de pointe ».

Au total, le budget de la CNCCFP devrait représenter 2,53 millions d'euros en 2004 ainsi répartis. Ceci risque néanmoins d'être insuffisant : le président de la Commission, M. Jacques Bonnet, président de chambre honoraire à la Cour des comptes, s'est inquiété de la capacité de la Commission à faire face à ses missions au cas où les projets de fondations politiques actuels se mettraient effectivement en place.

Reste une dernière question concernant l'imputation budgétaire de cette AAI auprès du ministère de la Justice. Votre Rapporteur a déjà traité ce problème dans le chapitre consacré à la LOLF, il est donc inutile d'y revenir.

CHAPITRE IV

LES SERVICES JUDICIAIRES

Selon la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), les services judiciaires doivent bénéficier d'ici à 2007 de la création de 4.450 emplois, dont 950 magistrats et 3.600 personnels administratifs : le Gouvernement entend ainsi veiller à un équilibre entre magistrats et personnels administratifs qui avait été quelque peu négligé auparavant.

Concernant l'équipement, la LOPJ prévoit de consacrer 277 millions d'euros en autorisations de programme et 138,5 millions d'euros de crédits de paiement, soit près de 35 % de plus que les crédits ouverts en lois de finances initiales lors de la précédente législature.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, 709 créations d'emplois sont prévues, 308,7 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrites dont 78 millions d'euros au titre de la LOPJ. Au total, le budget des services judiciaires est en hausse de 4,67 %.

Trois traits saillants ressortent de ce projet de loi de finances s'agissant des services judiciaires :

- la poursuite de la mise en place des juges de proximité ;
- la revalorisation indemnitaire accordée aux magistrats, cette année selon une procédure inédite ;
- la création d'un établissement public destiné au projet « TGI de Paris ».

I.- DES DELAIS DE JUGEMENT ENCORE EXCESSIFS

L'un des principaux reproches que les Français adressent à leur justice est son excessive lenteur. La réduction des délais de jugement est donc un des premiers objectifs de la LOPJ et le Gouvernement s'est fixé des objectifs ambitieux en terme de délai moyen de traitement des affaires : passer de 18,4 mois à 12 mois dans les cours d'appel, de 9 mois à 6 mois dans les tribunaux de grande instance et de 5,1 mois à 3 mois dans les tribunaux d'instance. Il s'agit là d'une baisse de près de 33 % des délais moyens de jugement.

A.- L'ACTIVITE JUDICIAIRE CIVILE

L'évolution de l'activité judiciaire civile est plus contrastée en 2002 qu'en 2001. Pour toutes les juridictions, sauf les TGI, on constate en 2002 une hausse, modeste ou ample, du flux des affaires nouvelles. Pour toutes, sauf les cours d'appel, les affaires terminées restent à un niveau encore inférieur à celui des affaires nouvelles.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX DEVANT LES JURIDICTIONS CIVILES ⁽¹⁾
(1995-2002)

		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽²⁾
Cour de Cassation	Affaires nouvelles	19.969	20.275	19.987	21.928	20.090	21.331	22.700	22.324
	Affaires terminées	21.499	20.420	20.103	19.815	19.758	21.394	20.613	23.482
	Affaires en cours	31.949	31.804	34.620	36.733	37.065	37.002	39.089	37.931
Cours d'appel	Affaires nouvelles	220.066	219.271	214.197	210.610	201.521	194.392	186.930	189.874
	Affaires terminées	198.754	203.740	202.724	209.839	211.050	221.492	206.234	197.880
	Affaires en cours	291.640	307.171	318.644	319.415	309.886	289.079	269.715	261.709
	Délai moyen ⁽³⁾	14,7	15,8	16,6	17,4	18,1	18,4	17,7	17,2
Tribunaux de grande instance	Affaires nouvelles	660.189	676.282	644.939	634.319	605.816	600.999	599.930	595.319
	Affaires terminées	645.319	659.153	642.319	635.340	608.991	593.462	578.532	579.184
	Affaires en cours	558.750	575.879	578.499	577.855	575.680	582.217	603.615	619.750
	Délai moyen ⁽³⁾	8,9	8,9	9,1	9,3	9,1	8,9	9,1	9,4
Tribunaux d'instance	Affaires nouvelles	487.523	483.593	472.963	470.996	476.283	495.258	495.210	497.503
	Affaires terminées	494.828	460.146	453.259	456.326	459.704	483.061	473.746	481.113
	Affaires en cours	296.628	320.075	339.779	354.449	371.028	383.225	404.689	421.079
	Délai moyen ⁽³⁾	5,1	5,0	5,0	5,1	5,2	5,1	4,9	5,1
Conseils de prud'hommes	Affaires nouvelles	157.542	167.894	171.799	191.892	165.977	164.039	171.293	172.257
	Affaires terminées	166.593	160.536	167.820	165.947	172.369	160.747	162.131	167.440
	Affaires en cours	123.898	142.256	146.235	172.180	165.788	169.080	178.242	186.059
	Délai moyen ⁽³⁾	10,1	9,4	9,6	9,7	10,3	10,2	11,2	11,3

(1) Ces statistiques ne tiennent pas compte des ordonnances de référés, sur requêtes, des injonctions de payer, des saisies sur rémunérations, du contentieux électoral, des procédures de conciliation, des certificats et déclarations de nationalité, des manifestations de volonté.

(2) Données provisoires.

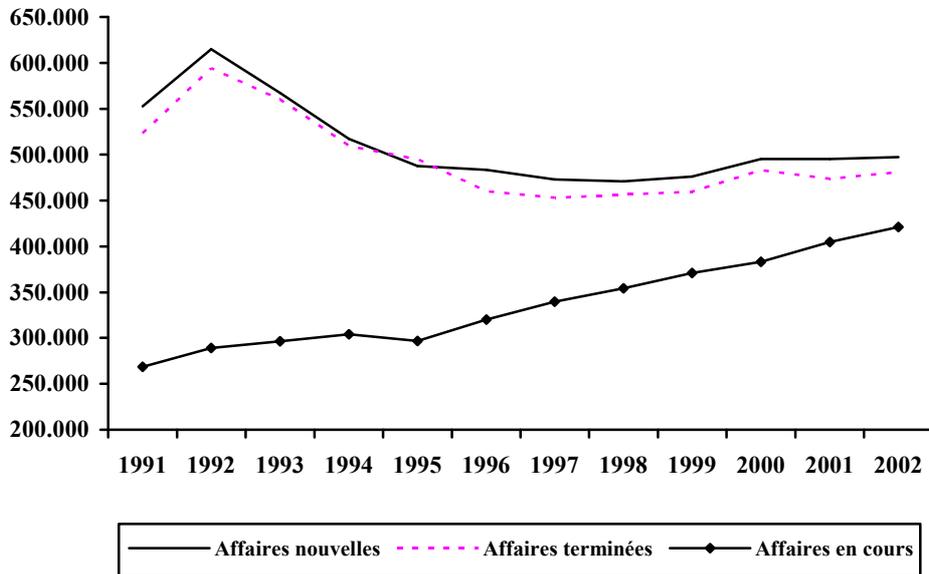
(3) En mois.

Source : ministère de la Justice.

Les **tribunaux d'instance** ont connu une hausse modérée de leurs affaires nouvelles au fond, ce qui renoue avec la tendance qui prévalait avant que n'intervienne en 2000 l'effet du relèvement du taux de ressort des TI. Cette hausse recouvre une poursuite de la progression des affaires de tutelles, des contentieux de la responsabilité et de l'impayé, et une diminution de la plupart des autres contentieux civils parallèle à celle observée auprès des TGI. Parmi les procédures particulières traitées par les tribunaux d'instance, on notera la légère baisse des injonctions de payer et des saisies sur rémunérations, et la progression des demandes liées aux PACS, ainsi que celles relatives au contentieux électoral.

Les affaires terminées par les tribunaux d'instance ont augmenté (+ 1,6 %) renouant avec la tendance observée depuis 1998. Comme elles se sont à nouveau situées à un niveau inférieur à celui des affaires nouvelles, le stock d'affaires en cours a encore significativement progressé. La durée moyenne de traitement s'est légèrement allongée en 2002, pour atteindre 5,1 mois.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX DEVANT LES TRIBUNAUX D'INSTANCE

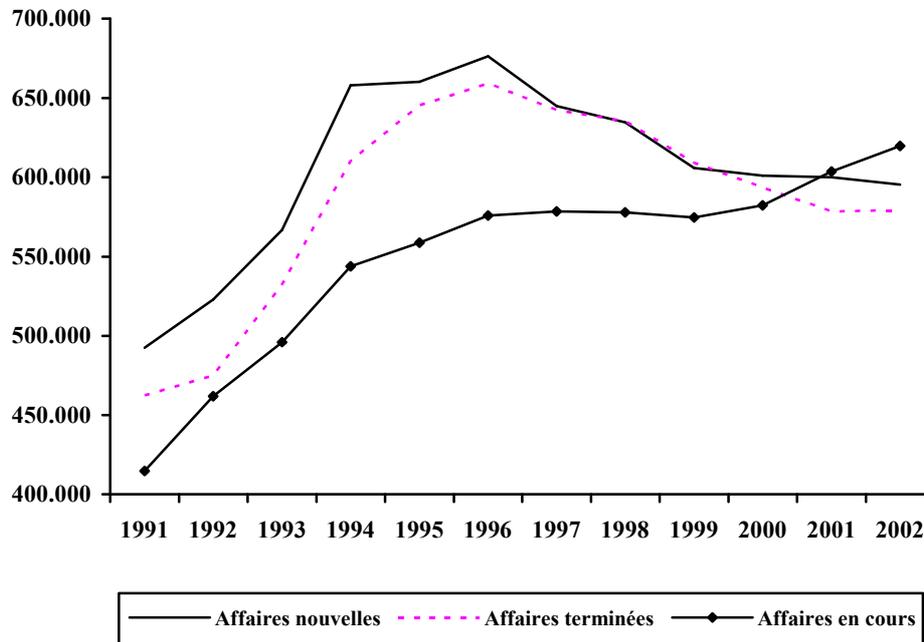


Source : ministère de la Justice.

Devant les **tribunaux de grande instance**, l'année 2002 se caractérise par une baisse des affaires nouvelles après la relative stabilité de 2001. Cette évolution recouvre une hausse de l'activité des juges aux affaires familiales, principalement en raison des demandes en divorce et de la progression des contentieux liés aux enfants naturels, qui compense la poursuite de la baisse des contentieux de l'après divorce. Les contentieux de la responsabilité et de l'impayé semblent se stabiliser tandis que ceux de l'exécution continuent à baisser. Pour la première fois, les référés diminuent en 2002.

Bien qu'en hausse de 0,1 %, les affaires terminées par les TGI restent à un niveau nettement en dessous de celui des affaires nouvelles, ce qui a provoqué une nouvelle augmentation du nombre d'affaires en stock. La durée moyenne de traitement s'est allongée 0,3 mois, pour atteindre 9,4 mois.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX DEVANT LES TRIBUNAUX DE GRANDE INSTANCE

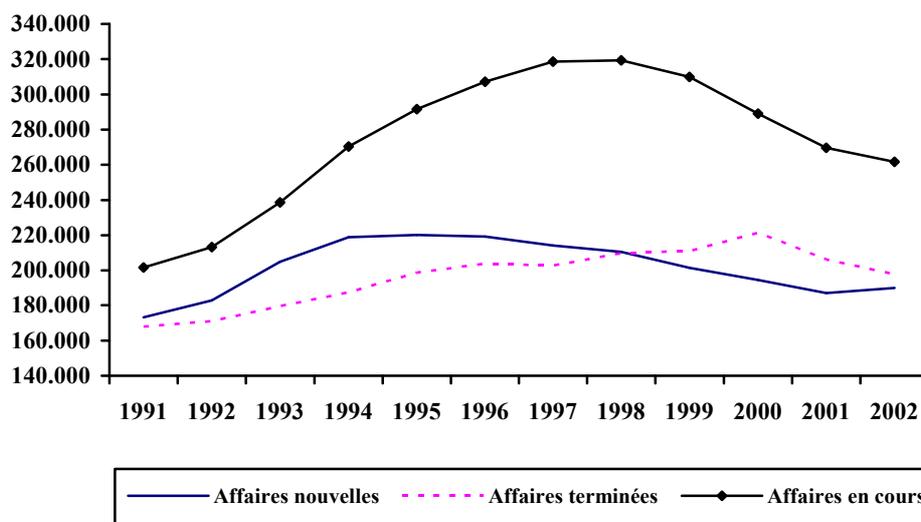


Source : ministère de la Justice.

Les affaires nouvelles devant les **conseils de prud'hommes** ont progressé de 2,3 %. Or elles étaient orientées à la baisse depuis 1998. L'année 2002 comme l'année 2001 marque le retour à un niveau élevé d'activité, sans doute en lien avec le ralentissement économique qui a commencé à dégrader la situation de l'emploi et a relancé les contestations sur les licenciements économiques. De son côté, le nombre des affaires terminées a augmenté sans atteindre pour autant le niveau des affaires nouvelles, ce qui a provoqué une augmentation du stock d'affaires en cours. La durée moyenne de traitement (11,3 mois en 2002) est stable par rapport à 2001.

En ce qui concerne enfin les **cours d'appel**, le nombre d'affaires nouvelles est en hausse en 2002 pour la première fois depuis 1994. Cette inversion de tendance était annoncée dès le second semestre 2001. Cette situation peut être rapprochée d'une hausse du taux d'appel des décisions prud'hommales associée à l'augmentation des affaires dans ce secteur ainsi que d'une hausse du taux d'appel des décisions des tribunaux de commerce.

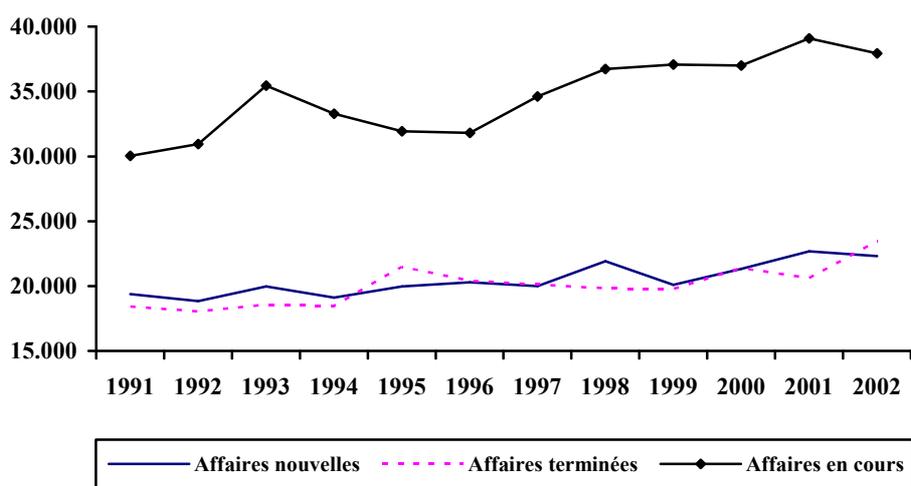
ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX CIVIL DEVANT LES COURS D'APPEL



Source : ministère de la Justice.

Quant à la **Cour de cassation**, le volume des affaires nouvelles soumises à la Cour a baissé en 2002 après deux années de hausse importante. Pour faire face à ce flux d'affaires nouvelles, la Cour a rendu 23.482 décisions, nombre le plus élevé depuis 1990, en forte progression par rapport à 2001 (+ 13,9 %). Parmi ces décisions, la procédure de filtrage instituée par la loi organique du 25 juin 2001 permet à la Cour de déclarer « non admis » les pourvois irrecevables ou non fondés sur un moyen sérieux de cassation. Depuis 2002, les affaires en « non admission » représentent 22 % des décisions rendues, elles viennent diminuer à la fois les rejets et les irrecevabilités.

ÉVOLUTION DU CONTENTIEUX CIVIL DEVANT LA COUR DE CASSATION



Source : ministère de la Justice.

B.- LES JURIDICTIONS PENALES

Le nombre d'**affaires pénales transmises aux parquets** (5.461.024) a augmenté de 1,4 % en 2002. Sur ce nombre d'affaires reçues, les parquets en ont traité 5.083.759, soit 2,8 % de plus qu'en 2001. 3.733.400 affaires n'ont pu faire l'objet de poursuites, soit que l'infraction n'ait pas été caractérisée ou qu'un motif juridique s'y soit opposé, soit surtout que l'auteur n'ait pas été identifié par les services de police et de gendarmerie. Au total, seules 26,5 % des affaires traitées étaient susceptibles de recevoir une réponse pénale de l'institution. Ces 1.350.393 affaires poursuivables sont en progression d'un peu plus de 1,7 % par rapport aux affaires correspondantes traitées en 2001.

Parmi ces **affaires poursuivables**, 624.650 ont donné lieu à des poursuites judiciaires (+ 0,4 %) ; 289.500 ont été classées après réussite d'une procédure alternative : ces mesures sont en progression (+ 7 %), principalement grâce au développement des rappels à la loi ; enfin 429.500 ont fait l'objet d'un classement pour inopportunité des poursuites (- 1,2 %), parmi lesquels les classements pour préjudice ou trouble peu important causé par l'infraction ont diminué de 11,6 % tandis que les classements pour recherches infructueuses ont augmenté de 10,2 %. La composition pénale instaurée par la loi du 15 juin 2000 a fourni une réponse pour 6.755 affaires en 2002.

Au total, la réponse judiciaire apportée par les parquets en 2002 peut se résumer ainsi : un peu moins de la moitié des affaires poursuivables (46,3 %) ont fait l'objet de poursuites ; 21,4 % ont fait l'objet d'une mesure alternative réussie ; 31,8 % ont été classées pour inopportunité des poursuites.

Le taux de réponse pénale (poursuites, compositions pénales et procédures alternatives réussies rapportées aux affaires poursuivables) est passé de 67,3 % en 2001 à 68,2 % en 2002. Son augmentation est essentiellement due à l'augmentation des procédures alternatives.

Le nombre de **personnes mises en examen** dans le cadre d'une instruction a augmenté par rapport à son niveau de 2001, il s'est établi à 48.706 en 2002, chiffre auquel on peut ajouter 3.906 personnes entendues comme témoins assistés. 23.436 personnes ont été placées en détention provisoire dans le cadre d'une instruction, chiffre en forte hausse (+ 20 %) par rapport à 2001 et dont on retrouve les conséquences au sein de la population pénale.

Les **tribunaux de police** ont vu leur activité augmenter de près de 4 % en 2002, du fait des seules contraventions de classe.

Après trois années de baisse, le nombre d'affaires nouvelles portées devant les **chambres des appels correctionnels** (51.555) a augmenté de 7,6 % en 2002. Le nombre d'arrêts rendus cette même année (49.111) se situe au même niveau qu'en 2001. Ce volume, inférieur à celui des affaires nouvelles, conduit à un accroissement du stock.

De leur côté, les **chambres de l'instruction** ont rendu plus de 35.300 arrêts, soit 10 % de plus qu'en 2001. Les arrêts statuant sur la détention provisoire et le contrôle judiciaire ont augmenté de 10 % et ceux statuant sur d'autres décisions des juges d'instruction de 15 %.

La **Cour de cassation** a vu ses affaires nouvelles poursuivre en l'amplifiant la baisse observée en 2001 (8.310 affaires en 2002). Au cours de cet exercice, elle a rendu un nombre d'arrêts (8.814) inférieur de 8 % à celui de 2001. Les cassations prononcées n'ont représenté que 5 % des décisions rendues (9 % en 1992).

La **durée moyenne de traitement** des affaires pénales ayant atteint le stade du jugement s'est allongée de 0,4 mois pour atteindre 11,2 mois en 2001.

II.- LES RESSOURCES HUMAINES : UNE AUGMENTATION RAPIDE DES EFFECTIFS

Les services judiciaires ont bénéficié depuis quelques années d'importantes créations d'emplois : entre 1998 et 2002, ce sont 2.422 emplois nouveaux qui ont été créés. Comme on l'a vu, la LOPJ s'inscrit dans cette dynamique, en l'amplifiant : 4.450 emplois sont prévus d'ici à 2007, dont 950 postes de magistrats.

709 emplois supplémentaires sont inscrits au projet de loi de finances pour 2004 : 150 magistrats, 30 greffiers en chef, 350 greffiers et 179 autres emplois (dont 60 secrétaires administratifs). C'est moins que ne l'aurait dicté une application linéaire de la LOPJ, mais comme votre Rapporteur l'a défendu plus tôt, il convient d'avoir une vision globale de la LOPJ, au niveau de l'ensemble du ministère. Malgré cette précision, au bout de deux années d'application de la loi, les services judiciaires n'auront bénéficié « que » de 1.409 créations d'emplois et 3.041 resteront à pourvoir. Le rythme des créations devrait donc s'accélérer ces prochaines années.

A.- LES MAGISTRATS

Le corps des magistrats a connu deux évolutions majeures ces dernières années : d'une part, la réforme de leur carrière par la loi organique n°2001-539 du 25 juin 2001 qui a profondément remanié la structure du corps des magistrats et le déroulement de leur carrière ; d'autre part, une augmentation importante des recrutements afin de renforcer les juridictions. S'inscrivant dans la direction tracée par la loi de programmation, le projet de loi de finances pour 2004 prolonge ces deux évolutions en inscrivant une revalorisation du régime indemnitaire des magistrats de 4 points à compter du 1^{er} octobre 2004 et la création de 150 emplois de magistrats.

1.- L'augmentation des effectifs

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du nombre de magistrats depuis 1995 :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A – Ensemble des magistrats gérés	6.414	6.423	6.441	6.510	6.790	6.925	7.134	7.290	7.541
B – Magistrats en détachement	231	223	240	232	266	254	253	226	221
C – Magistrats en congé de longue durée	18	9	4	7	9	6	23	17	16
D – Magistrats en congé parental	19	23	25	22	17	15	23	19	21
E – Magistrats en disponibilité	71	73	80	70	77	81	81	76	77
F – Magistrats en activité	6.075	6.095	6.092	6.179	6.421	6.569	6.754	6.952	7.206
G – Magistrats maintenus en activité en surnombre	110	91	110	92	82	62	58	53	49
H – Effectifs réels des magistrats en activité (F+ G)	6.185	6.186	6.202	6.271	6.503	6.631	6.812	7.005	7.255
I – Effectifs budgétaires (SJ+ AC)	6.198	6.258	6.287	6.357	6.502	6.721	7.027	7.344	7.523
J – Postes vacants (I-F)	123	163	195	178	81	152	273	392	317

Le chiffre de 317 vacances figurant dans ce tableau résulte de la différence entre les effectifs budgétaires (services judiciaires + administration centrale) - qui incluent les emplois créés au titre de la loi de finances 2003 mais non encore localisés dans les juridictions – et l'effectif réel de magistrats en activité. Cette dernière donnée tient compte des 224 magistrats nommés en juridiction en septembre 2003 à l'issue de leur scolarité à l'ENM et des 81 magistrats recrutés par concours complémentaire, qui débutent leur stage en septembre.

En prenant en compte la localisation des emplois de magistrats réalisée par les décrets du 8 mars 2002 (cour de cassation) et du 2 septembre 2003 (autres juridictions), la répartition des emplois de magistrats dans les juridictions à ce jour est la suivante :

Juridictions	Siège	Parquet	Autre	Total
Magistrat de la Cour de cassation	160	24		184
Magistrat au service de documentation et d'études			8	8
Secrétaire général			2	2
Totalité des emplois de la cour de cassation	160	24	10	194
Magistrat des cours d'appel et des tribunaux supérieurs d'appel	1.070	269		1.339
Secrétaire général (cours d'appel de Paris : 2 et de Versailles : 2)			4	4
Magistrat placé	139	75		214
Totalité des emplois des cours d'appel et T.S.A.	1.209	346	4	1.557
Magistrat du siège non-spécialisé	2.603			2.603
dont emplois de magistrat chargé du service de l'instance	853			
Juge du livre foncier	36			36
Juge d'instruction	569			569
Juge des enfants	387			387
Juge de l'application des peines	248			248
Magistrat du parquet		1.238		1.238
Emplois de secrétaire général (tribunal de grande instance de Paris)			2	2
Totalité des emplois des T.G.I. et T.P.I.	3.843	1.238	2	5.083
Ensemble des emplois en juridiction	5.212	1.606	16	6.834

À ces emplois, il faut ajouter 8 emplois du CSM qui servent de support au détachement des membres du Conseil et 2 emplois de magistrats à l'École nationale des greffes. Il reste donc 450 emplois non encore localisés dans les juridictions. Ils le seront au fur et à mesure des besoins pour accompagner les arrivées de nouveaux magistrats dans les juridictions.

Par ailleurs, les magistrats en poste à l'administration centrale du ministère de la Justice sont au nombre de 229 : 203 MACJ (152 premiers substitués, 51 substitués), 23 à l'inspection générale des services judiciaires et 3 au service central de lutte contre la corruption. 50 postes de MACJ servent de postes relais aux mises à disposition de magistrats au profit d'autres administrations de l'État, d'établissements publics de l'État ou d'organismes d'intérêt général. 10 nouveaux postes relais de MACJ seront créés en projet de loi de finances pour 2004 par transfert d'emplois des services judiciaires.

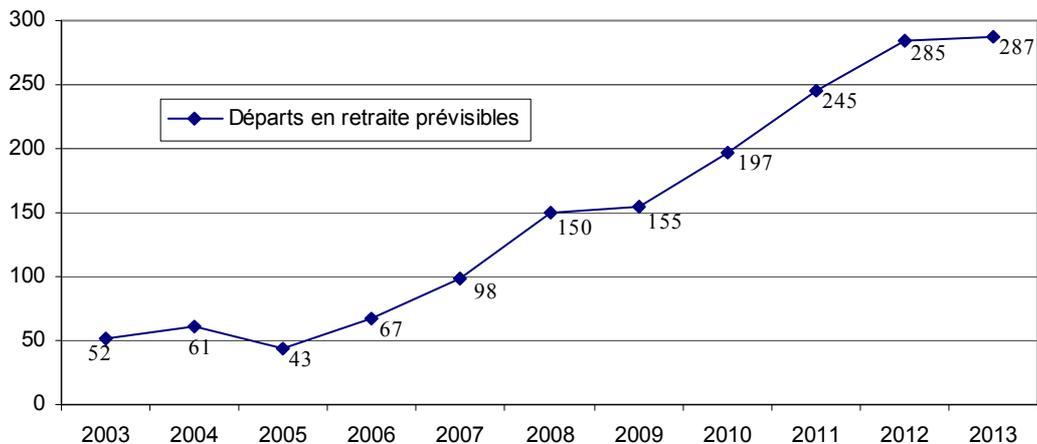
2.- Un recrutement en rapide augmentation

Alors qu'ils avaient beaucoup baissé dans la première moitié des années 1990 pour atteindre un point bas à 123, les recrutements ont depuis lors considérablement augmenté et ont dépassé les 300 en 2002.

Ce phénomène va se prolonger au cours des prochaines années sous le double effet de l'augmentation des recrutements à opérer pour respecter les objectifs de la LOPJ et de la hausse du nombre de départs à la retraite.

En effet, ces derniers, comme dans le reste de l'administration française, vont s'accélérer au cours des prochaines années comme le montre le graphique ci-dessous :

ÉTAT PRÉVISIONNEL DES DÉPARTS EN RETRAITE FONDÉS
SUR LA LIMITE D'ÂGE POUR LA PÉRIODE 2003-2004



Source : ministère de la Justice

Pour faire face à ces besoins en personnel, la chancellerie dispose de plusieurs voies de recrutement. L'École nationale de la magistrature (ENM) reste néanmoins la voie privilégiée.

MAGISTRATS RECRUTES DE 1991 A 2003 ET PERSPECTIVES POUR 2004

	Nomination de magistrats issus de l'ENM	Concours exceptionnels	Conseillers de cour d'appel en service extraordinaire	Détachement judiciaire	Recrutement latéral intégration directe	Total
1991	196				51	247
1992	169	90			57	316
1993	179				26	205
1994	167				15	182
1995	155				10	165
1996	114				14	128
1997	106		3		14	123
1998	147		2	3	24	176
1999	154	99	14	4	26	297
2000	161	90	0	3	25	279
2001	196			2	30	228
2002	200	71	2	2	30	305
2003	224	81		4	30	339
Prévisions 2004	272	80		5	30	387

a) L'École nationale de la magistrature

Le recrutement à l'ENM s'effectue principalement par voie de concours. Le premier est ouvert aux étudiants titulaires d'une maîtrise et âgés de moins de 27 ans. Le deuxième est réservé aux fonctionnaires remplissant les conditions fixées par décret et justifiant de quatre années de services. Le troisième est ouvert aux personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire et justifiant de huit années d'exercice professionnel.

En outre, un recrutement sur titre est ouvert, principalement, aux titulaires d'une maîtrise en droit, âgés de 27 à 40 ans, que quatre années d'activité dans le domaine juridique, économique ou social, qualifient pour l'exercice des fonctions judiciaires.

La durée de la scolarité est, depuis le décret n° 92-315 du 31 mars 1992, de 31 mois. Chaque promotion entre à l'ENM en février et sort, deux ans plus tard, en septembre. Les recrutements par la voie des concours d'entrée ont été nettement accélérés depuis 1998. Le nombre de postes offerts a en effet été augmenté de façon très significative, puisque le nombre stabilisé à 145 de 1995 à 1997 est passé à 185 en 1998 et 1999, 190 en 2000 puis à 250 postes offerts annuellement depuis 2001.

Par ailleurs, le nombre d'intégrations directes en qualité d'auditeur de justice acceptées par la commission d'avancement, longtemps inférieur ou proche de la dizaine, augmente de manière importante depuis trois ans. Ont ainsi été rattachés aux promotions 1999, 2000, 2001, 2002 et 2003 respectivement 20, 30, 36, 31 puis 32 auditeurs, recrutés sur titres.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, la subvention à l'ENM progresse de 3,2 millions d'euros, soit une hausse de 8,2 %. Cette hausse s'explique par l'abondement des moyens de fonctionnement (574.053 euros), l'ajustement du nombre d'auditeurs (650.492), la création de 6 emplois non budgétaires (296.346), l'organisation des concours complémentaires (249.160 euros) et la revalorisation du régime indemnitaire des auditeurs (1 million d'euros). Depuis 1998, la progression du budget de l'ENM est de 76,5 % contre 37,14 % pour le budget des services judiciaires en dépenses ordinaires.

b) L'intégration directe

Les articles 22, 23, 24 et 40 de l'ordonnance du 22 décembre 1958 ouvrent la possibilité d'une intégration directe dans les fonctions des différents niveaux hiérarchiques du corps judiciaire aux personnes titulaires d'un diplôme du niveau de la maîtrise et justifiant d'une certaine durée d'exercice professionnel les qualifiant particulièrement pour exercer ces fonctions.

L'article 25 de l'ordonnance précitée fixait, pour chacune des catégories de personnes pouvant être intégrées directement au second grade, des proportions différentes de recrutement. Désormais, en application de la loi organique du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature, il fixe une proportion globale pour l'ensemble des intégrations directes au second grade de la hiérarchie judiciaire, fixée à 20 % de l'ensemble des recrutements au second grade au cours de l'année précédente.

c) Les concours exceptionnels

La loi n° 98-105 du 24 février 1998 a autorisé, pour chacune des années 1998 et 1999, le recrutement par voie de concours exceptionnels de 100 magistrats.

Les concours organisés dans ce cadre ont permis le recrutement de 187 magistrats : 98 magistrats du second grade des tribunaux de grande instance, 71 conseillers de cour d'appel du second grade et 18 conseillers du premier groupe du premier grade. Pour chacun de ces concours ont été enregistrées 3.583 et 2.875 candidatures. À l'issue d'une formation de six mois, les candidats admis ont été installés dans leurs fonctions en juillet 1999 et 2000.

d) Les concours complémentaires

L'article 23 de la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 ajoute à l'ordonnance organique un article 21-1 instituant, à titre permanent, deux nouvelles voies de recrutement de magistrats par concours, aux premier et second grades de la hiérarchie judiciaire, ouverts à des personnes justifiant d'une expérience professionnelle antérieure importante les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Les candidats admis suivent, préalablement à leur entrée en fonctions, une formation de 6 mois qui comporte une période de formation théorique à l'ENM et des stages pratiques en juridiction.

À l'issue du concours complémentaire organisé en 2002, le jury a déclaré admis 7 candidats pour 12 postes offerts. En 2003, le jury a déclaré admis 84 candidats pour 125 postes offerts. Trois des candidats admis ont démissionné.

3.– Le statut indemnitaire

a) La revalorisation de l'indemnité de fonction

Le projet de loi de finances pour 2004 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale pour 2003 en prévoyant la revalorisation de l'indemnité de fonction des magistrats à hauteur de 4 points en moyenne à compter du 1^{er} octobre 2004. Le taux indemnitaire passera ainsi de 41 % à 45 %.

Il convient de rappeler qu'après avoir été fortement réévalués depuis 1988 – les mesures inscrites en lois de finances pour 1988, 1990, 1991, 1994, 1995, et 1996 ont permis de faire passer le taux indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire de 19 % en 1987 à près de 37 % en 1996 – les taux indemnitaires des magistrats sont restés inchangés depuis 1996, alors que dans le même temps les régimes indemnitaires des magistrats de l'ordre administratif ont bénéficié de revalorisations successives.

Pour être juste, il faut également rappeler que depuis 1996 est intervenue une profonde réforme du statut des magistrats qui s'est traduite par une revalorisation significative des rémunérations des magistrats, pour un coût total de 28 millions d'euros.

En loi de finances initiale pour 2003, 2,9 millions d'euros avaient été inscrits afin de financer la hausse de 4 points de l'indemnité de fonction intervenue au 1^{er} octobre 2003. 9,11 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2004 afin de financer l'extension en année pleine de cette mesure.

De plus, le projet de loi de finances prévoit le financement d'une nouvelle revalorisation de 4 % à compter du 1^{er} octobre 2004 pour un coût de 3 millions d'euros.

Cet ensemble de mesures a pour conséquence une revalorisation significative des rémunérations perçues par les magistrats depuis 10 ans comme le montre le tableau ci-dessous :

TRAITEMENT MOYEN DES MAGISTRATS

	Année	Traitement brut mensuel soumis à retenues	Traitement brut mensuel après retenues	Indemnité de résidence 1%	Indemnité de fonction	Total rémunération
Début de carrière	1993	1.749,34	1.506,19	17,49	489,82	2.013,49
	2003	1.972,87	1.818,00	19,73	670,78(1)	2.508,51
	au 1 ^{er} oct 2003	1.972,87	1.818,00	19,73	749,69	2.587,42
Milieu de carrière	1993	3.038,95	2.616,54	30,39	942,07	3.589,00
	2003	3.849,51	3.547,32	38,50	1.424,32(2)	5.010,14
	au 1 ^{er} oct 2003	3.849,51	3.547,32	38,50	1.578,30	5.164,12
Fin de carrière	1993	4.110,37	3.539,03	41,10	1.274,22	4.854,35
	2003	4.623,78	4.260,82	46,24	1.710,80(2)	6.017,86
	au 1 ^{er} oct 2003	4.623,78	4.260,82	46,24	1.895,75	6.202,81

(1) Taux indemnitaire des juges des TGI et de première instance : 28 % en 1993 ; 34 % en 2003.

(2) Taux indemnitaire moyen : 31 % en 1993 ; 37 % en 2003.

Valeur du point : valeur moyenne 1993 : 46,75 euros ; 52,4933 en 2003.

À compter du 1^{er} octobre 2003 : revalorisation de 4 % en moyenne, selon un régime modulé

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette évolution, signe de l'importance que la Nation attache à cette fonction essentielle qu'est celle de juger.

Ces revalorisations s'accompagneront, à compter du 1^{er} janvier 2004, de l'instauration d'une modulation partielle du régime indemnitaire des magistrats, qui existe déjà à la Cour de cassation. À la prime forfaitaire servie à raison de la fonction exercée – de 34 à 39 % – s'ajoutera désormais une prime modulable, attribuée individuellement en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire. La revalorisation obtenue en 2003 sera affectée à cette prime modulable. Les modalités d'attribution de cette prime, dont la gestion sera déconcentrée, font actuellement l'objet de discussions interministérielles et sont soumises à la concertation avec les organisations professionnelles de magistrats.

Ces dernières sont opposées à ce système qui existe pourtant déjà dans les juridictions financières et administratives. Il serait pourtant naïf de croire que tous les magistrats sont aussi productifs et aussi consciencieux dans leur travail. Certains, une minorité, travaillent trop peu tandis que les autres consacrent à leur activité professionnelle une part très importante de leur temps. Il serait injuste que tous bénéficient de la même revalorisation indemnitaire.

Reste la question de la méthode : confier une enveloppe globale aux chefs de cour et leur laisser la responsabilité de la distribuer risque de déboucher sur une répartition égalitariste de la prime, sans rapport avec l'activité des magistrats. La méthode des quotas par cour d'appel, si elle est appliquée avec discernement et en concertation avec les personnels, semble plus efficace à votre Rapporteur spécial.

b) La nouvelle bonification indiciaire pour les magistrats exerçant des responsabilités d'encadrement supérieur

Dans le cadre de l'amélioration de la gestion de l'encadrement supérieur de l'État, le principe de l'attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux emplois d'encadrement supérieur des administrations centrales et des services déconcentrés a été retenu dès 2000, le nombre de points alloués reposant sur une classification objective des emplois concernés.

Le projet de loi de finances pour 2004 permet la mise en œuvre d'une première phase d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire aux magistrats de l'ordre judiciaire : 117 emplois bénéficieront de 16.530 points, pour un montant total de 867.714 euros.

Les emplois et fonctions concernés par cette première phase sont les suivants :

- Cour de cassation : chefs de juridiction, présidents de chambre et avocats généraux, doyens de chambre et substituts chargés du secrétariat général ;
- Cour d'appel : chefs de cour (nombre de points modulé en fonction de la taille de la cour) et substituts chargés du secrétariat général ;
- Tribunaux de grande instance : chefs des 12 TGI les plus importants ;
- ENG : directeur.

Cette mesure sera progressivement étendue au titre des prochains projets de loi de finances aux autres emplois de chef de juridiction et à certains emplois de responsabilité au sein des TGI les plus importants.

4.- Les juges de proximité

2003 est la première année de mise en place de la principale innovation juridique de la LOPJ, à savoir la création d'un nouvel ordre de juridiction, la justice de proximité. La loi organique du 26 février 2003 a fixé les règles statutaires relatives aux juges de proximité et deux décrets ont été publiés en application de ces lois ⁽¹⁾. Par ailleurs, un arrêté du 15 mai 2003 a fixé le montant brut de la vacation à un peu plus de 70 euros.

L'objectif inscrit dans la loi de programmation est de recruter 3.300 juges de proximité sur 5 ans. On en est bien sûr encore loin et il est trop tôt pour dresser un quelconque bilan même si certaines difficultés sont d'ores et déjà apparues. Votre Rapporteur spécial se contentera de rappeler son scepticisme quant à cette innovation : l'intention de rapprocher la justice des citoyens afin qu'elle s'occupe des « *petits litiges de la vie quotidienne* » est tout à fait louable. Pour autant, un renforcement des juridictions d'instance aurait peut-être été plus simple que la

(1) le décret n°2003-438 du 15 mai 2003 modifiant le décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature. Et le décret n°2003-542 du 23 juin 2003 relatif à la juridiction de proximité et modifiant le code de l'organisation judiciaire, le nouveau code de procédure civile, le code de procédure pénale et le décret n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

création d'un nouvel ordre de juridiction. À tout le moins, une expérimentation préalable limitée à certaines juridictions aurait été utile avant d'envisager la généralisation à l'ensemble du territoire.

a) Le calendrier de recrutement

La mission « juges de proximité » a été destinataire à la fin du mois d'août de 4.718 demandes de dossiers ou de renseignements sur les fonctions de juges de proximité. 2.000 copies de dossiers dont l'original a été déposé dans les cours d'appel sont en cours d'instruction.

Dès la première semaine de juillet, 35 dossiers ont été proposés au CSM sur les 62 reçus par la mission soit 58 %. Leur origine professionnelle est la suivante :

– 20 % anciens magistrats de l'ordre judiciaire (notamment un ancien premier président) et de l'ordre administratif (ancien conseiller maître à la Cour des comptes, ancien président de section d'une chambre régionale des comptes, ancien conseiller d'État en service extraordinaire, ancien maître des requêtes au Conseil d'État) ;

– 31 % professions libérales et officiers ministériels (en activité ou à la retraite : avocats, huissiers, notaires) ;

– 29 % au titre des personnes justifiant d'un niveau bac+4 et de 4 années d'expérience juridique (maîtres de conférence des universités, anciens officiers de gendarmerie et commissaires de police, anciens fonctionnaires de catégorie A : contrôleur financier, directeur des impôts, juriste consultant, cadre juridique) ;

– 11 % au titre de 25 ans d'expérience d'encadrement et de direction dans le domaine juridique ;

– 9 % en qualité de conciliateurs.

Réuni le 22 juillet 2003, le CSM a rejeté 2 dossiers, 20 dossiers ont reçu un avis conforme, dont 6 avec un stage abrégé et 14 avec un stage complet et 13 candidats sont soumis à un stage probatoire.

Pour la période de septembre 2003 à décembre 2004, il est envisagé de recruter 750 juges de proximité ce qui impliquerait de réunir cinq CSM.

Leur localisation géographique a d'ores et déjà été fixée par la Chancellerie en prenant en compte l'activité juridictionnelle à la fois sur le plan civil et sur le plan pénal, la population dans le ressort et les effectifs des magistrats professionnels, et ce, sous réserve des suggestions et propositions des cours, mais aussi de l'adéquation entre l'offre des postes à pourvoir et le nombre de candidats.

Se pose la question du « vivier » de juges de proximité : la première promotion de juges se caractérise par des profils très « calibrés », des gens qui naviguent dans l'orbite judiciaire depuis de nombreuses années. Y a-t-il un risque de dégradation de la qualité des dossiers ? Il est bien sur trop tôt pour se prononcer. Il est par contre certain que, si le CSM adopte une conception trop restrictive de la notion de « compétence juridique », la Chancellerie sera confrontée à un problème de recrutement.

b) Les moyens d'accompagnement

400.000 euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour 2003 sur le chapitre 31-96 « *Autres rémunérations principales et dépenses de personnel des agents de justice* ». Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit sur ce même chapitre une mesure nouvelle de 2,7 millions d'euros en crédits de vacation et une mesure de 1,3 million d'euros est prévue sur le chapitre 33-90 pour le paiement des cotisations patronales.

Enfin, 700.000 euros sont prévus au chapitre 37-92 « *Services judiciaires : moyens de fonctionnement* » pour accompagner les nouveaux recrutements de juges de proximité.

c) Des difficultés transitoires

À ce jour, seuls 32 juges de proximité ont donc été recrutés. Chacun des 463 tribunaux d'instance est donc loin d'en disposer. Mais la loi s'applique : en attendant que les postes soient pourvus, les juges d'instance doivent remplacer les juges de proximités pour traiter les infractions que la réforme leur a confiées.

Cela oblige les juges d'instance à doubler leurs audiences et à alourdir la tâche de leurs greffes, au détriment de la lisibilité de la justice pour le justiciable, ce qui était pourtant un des objectifs de la réforme. Ainsi, dans le cas d'un accident de la route avec refus de priorité, le juge d'instance statue sur la contravention principale mais doit se déclarer incompétent pour la contravention connexe.

Il semble que les ajustements techniques nécessaires doivent intervenir d'ici au mois de janvier. Des textes précisant la réforme sont en cours d'examen au Conseil d'État. En matière de contravention notamment, ils permettront au tribunal de police de regrouper les poursuites qui étaient auparavant scindées en deux au profit du juge de proximité.

Votre Rapporteur spécial regrette ces difficultés qui soulignent, d'une part, la nécessité de l'expérimentation préalable et, d'autre part, la complexité liée à la création d'un nouvel ordre de juridiction.

B.- LES PERSONNELS DES GREFFES JUDICIAIRES

1.- La hausse des personnels

Comme les magistrats, les fonctionnaires des services judiciaires (greffiers en chef, greffiers et personnels de catégorie C) ont vu leur nombre augmenter rapidement ces dix dernières années. Malheureusement, cette augmentation a été moins rapide que celle des magistrats ce qui a entraîné la dégradation du ratio magistrats/fonctionnaires comme le montre le tableau ci-dessous ⁽²⁾ :

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Magistrats	5.901	5.903	5.928	5.974	6.029	6.087	6.117	6.187	6.327	6.539	6.846	7.144	7.294
Fonctionnaires	16.839	16.928	16.916	16.903	16.926	17.392	17.460	17.686	17.819	17.966	18.172	18.598	19.125
Ratio	2,85	2,87	2,85	2,83	2,81	2,86	2,85	2,86	2,82	2,75	2,65	2,60	2,62

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a pour ambition d'augmenter ce ratio et prévoit la création de 3.600 personnels administratifs. Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit ainsi la création de 30 emplois de greffiers en chef, de 350 emplois de greffiers et de 179 autres emplois administratifs (dont 60 secrétaires administratifs).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des différentes catégories de personnels depuis 1993 :

Catégorie de fonctionnaires	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Greffiers en chef	1.507	1.530	1.586	1.620	1.591	1.572	1.613	1.668	1.751	1.680	1.827
Greffiers	4.850	5.113	5.586	6.002	6.072	6.060	6.581	6.918	7.699	7.696	8.500
Personnel de catégorie C	11.547	11.345	11.153	10.972	11.037	11.250	11.526	11.855	12.066	11.899	11.695
Total	17.904	17.988	18.325	18.594	18.700	18.882	19.720	20.441	21.516	21.275	22.022

Cette augmentation rapide des recrutements a obligé l'École nationale des greffes (ENG) à assumer une hausse du nombre de stagiaires très importante : l'ENG a accueilli 1.785 stagiaires en 2002 contre 489 en 1992.

En outre, la réforme statutaire des greffiers en chef entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 et des greffiers entrée en vigueur le 1^{er} juin 2003 prévoit un allongement de la formation initiale ce qui nécessite une redéfinition des objectifs et du contenu de la formation initiale. L'objectif recherché est d'amener les lauréats des concours internes et externes à acquérir les bases fondamentales de leur futur métier pour assurer une première prise de poste sécurisée et opérationnelle.

Enfin, l'ENG fait face à un déficit croissant de locaux depuis plusieurs années, et loue quelque 1.100 m² de locaux à l'extérieur répartis sur deux sites, à usage de salles de formation. En 2000, a été effectuée une première approche sommaire des besoins d'extension, fondée sur l'effectif existant, à savoir des promotions d'environ 250 élèves en formation initiale. Cependant, il s'est révélé

(2) Le nombre de fonctionnaires retenu concerne uniquement les greffiers en chef, les greffiers, les agents de catégorie C chargés de fonctions administratives, à l'exclusion des agents de catégorie C-technique.

assez vite que les besoins d'extension et de restructuration de l'existant seraient plus importants en raison notamment d'un accroissement des effectifs des promotions passant à 480 (1/3 des personnels renouvelés sur 10 ans), soit 350 en formation initiale et 130 en formation continue et d'un allongement de la formation continue.

Afin d'analyser de façon plus fine les besoins d'extension de l'ENG et leur faisabilité, sur un terrain mitoyen d'une surface de 5 488 m² offrant quelques 12.000 m² de droits à construire, un marché de programmation a été conclu début 2001. Le terrain appartenant au ministère de la Défense fait l'objet d'une procédure de changement d'affectation au bénéfice du ministère de la Justice.

Le programme de restructuration et d'extension de l'ENG a été remis par l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ), le 30 mars 2003, après approbation par la direction des services judiciaires et la direction de l'administration générale et de l'équipement, aux quatre cabinets d'architectes sélectionnés par le jury qui s'est réuni à l'ENG, le 18 mars 2003. Le coût prévisionnel de l'opération de 36 millions d'euros résultant du pré-programme a été confirmé.

2.- Les réformes statutaires intervenues

a) Situation des agents de catégorie C

– Passage du corps d'agent à celui d'adjoint administratif : des transformations d'emplois dans le corps d'adjoints administratifs des services judiciaires sont prévues sur une période de quatre ans. Ce plan devait concerner 3.946 emplois sur 4 ans à compter de 2001.

En 2001, 933 emplois d'agent administratif ont été transformés en emplois d'adjoint administratif, dont 700 par la voie du concours exceptionnel et 233 promotions au choix. Pour chacune des années 2002 et 2003, 950 emplois d'agent administratif ont été transformés en emplois d'adjoints administratifs, dont 712 par la voie du concours exceptionnel et 238 promotions au choix, chaque année.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la transformation de 950 nouveaux emplois. Au total, ce sont donc 3.783 emplois qui auront été transformés en 4 ans. En 2004, le corps des agents administratifs ne représente plus que 16,8 % du total des emplois des 2 corps contre 15 % prévus initialement.

– Les transformations d'emplois de catégorie C en emplois de greffiers des services judiciaires : prévu par un décret du 12 février 2002, le dispositif de transformations d'emplois de catégorie C en B, destiné à favoriser la promotion interne, devait permettre de régulariser progressivement les situations individuelles des agents de catégorie C ayant exercé effectivement des fonctions de greffier des services judiciaires pendant un an entre le 30 avril 1992 et le 1^{er} décembre 2000.

Le plan de transformation d'emplois de C en B était prévu sur 4 ans à compter du 12 février 2002. Le décret du 30 mai 2003 portant nouveau statut particulier des greffiers abroge ce décret et prévoit que les agents de catégorie C faisant fonction de greffier peuvent désormais accéder au corps des greffiers par voie d'examen professionnel dès lors qu'ils exercent ou ont exercé des fonctions de greffier pendant au moins deux ans sur une période de trois ans au premier janvier de l'année d'ouverture de l'examen professionnel.

b) Mise en œuvre des réformes statutaires des greffiers en chef et des greffiers

La réforme statutaire des greffiers en chef est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 ⁽³⁾. Tous les greffiers en chef ont été reclassés à effet du 1^{er} janvier 2003 et les opérations de reclassement sont achevées depuis le 1^{er} février 2003.

Le coût budgétaire de la réforme statutaire des greffiers en chef s'élève à 3 millions d'euros (reclassement + repyramidages). Cette réforme se traduit par un déroulement de carrière plus favorable et des responsabilités mieux reconnues.

Toutefois, la création de nouveaux emplois du premier grade et concomitamment celle de 26 emplois hors hiérarchie (5 % du corps) a dessiné une nouvelle cartographie des fonctions à responsabilité. Aussi a-t-il été recherché, à travers la localisation des emplois, un juste équilibre entre les services administratifs régionaux et les juridictions, les emplois de chefs de greffe et ceux d'adjoints dans les juridictions les plus importantes, les coordonnateurs et les responsables de gestion dans les services administratifs régionaux, les chefs de greffe selon le type de juridiction, afin de conserver une cohérence de la pyramide traditionnelle des emplois à responsabilité.

La réforme du statut des greffiers est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2003 ⁽⁴⁾. Tous les greffiers ont été reclassés à effet du 1^{er} juin 2003 et l'ensemble des arrêtés de reclassement a été adressé aux juridictions avant le 11 juillet 2003.

Le coût budgétaire de cette réforme s'élève à 18 millions d'euros, et le coût en gestion (reclassements) à 9,6 millions d'euros. Cette réforme se traduit par une carrière revalorisée, reconnaissant les greffiers comme des techniciens de la procédure. Elle permet au corps des greffiers de sortir de la grille indiciaire dite «B-type administratif» au profit du Classement Indiciaire Intermédiaire (CII).

Ce recentrage des missions du greffier sur ses fonctions d'assistance se traduit aussi par la séparation des fonctions administratives des fonctions juridictionnelles et la mise en place d'un **corps de secrétaires administratifs**, chargé d'assurer un certain nombre de fonctions administratives jusqu'à présent exercées par les greffiers.

(3) Décret n° 2002-1557 du 24 décembre 2002 publié au Journal officiel du 29 décembre 2002 modifiant le décret n° 92-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers en chef.

(4) Décret n° 2003-466 du 30 mai 2003 publié au Journal officiel du 31 mai 2003 portant statut particulier des greffiers des services judiciaires ; ce décret abroge le décret n° 1992-413 du 30 avril 1992 portant statut particulier des greffiers.

L'arrivée des secrétaires administratifs dans les juridictions s'effectuera de manière progressive. Les greffiers qui exercent actuellement des fonctions de gestion sont maintenus dans leurs fonctions à la date d'entrée en vigueur du décret. Ils seront remplacés par des secrétaires administratifs au fur et à mesure qu'ils quitteront volontairement leur fonction, notamment en cas de mutation.

L'effectif de ce corps a été évalué à 979 emplois à terme. Le projet de loi de finances en prévoyant la création de 60 emplois de secrétaires administratifs permet d'amorcer la constitution de ce corps

Ainsi, va se dessiner une nouvelle cartographie des métiers dans les greffes où cohabiteront greffier, secrétaire administratif, adjoint administratif et agent administratif, chacun dans des fonctions clairement identifiées et dans une juste complémentarité permettant un traitement rapide et efficace des flux juridictionnels.

3.- Le régime indemnitaire des fonctionnaires des services judiciaires

Depuis 1997, la direction des services judiciaires a engagé un plan de revalorisation indemnitaire en faveur des fonctionnaires des greffes. Diverses mesures nouvelles ont à cet effet été inscrites dans les dernières lois de finances pour un montant total de 12,92 millions d'euros auquel s'ajoute la mesure de 1,87 million d'euros prévue au projet de loi de finances pour 2004 en faveur des personnels de catégorie C.

Les taux indemnitaires moyens ont évolué comme suit depuis 1995 :

	1995	2003
Greffiers en chef	18 %	21 %
Greffiers	17,5 %	21 %
Catégorie C	15,21 %	21 %

Pour les **greffiers en chef** et les **greffiers**, la réforme statutaire qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 a entraîné une modification des indices moyens servant de base au calcul de l'indemnité forfaitaire. En effet, la grille indiciaire des greffiers en chef est désormais en 2 grades après la fusion des deux grades sommitaux. C'est pourquoi, le régime indemnitaire de ces personnels a été revu afin de tenir compte de l'évolution de l'indice moyen de chaque grade.

Les **fonctionnaires de catégorie C** des services judiciaires ont quant à eux bénéficié ces dernières années d'une revalorisation importante de leur régime indemnitaire. En 2003, grâce à la ressource obtenue en loi de finances (1,848 million d'euros), le taux moyen de l'indemnité forfaitaire des personnels de catégorie C a été porté à 21 %. Ce taux varie suivant le grade de l'agent entre 18,60 % et 21,45 %. Une mesure nouvelle de 1,87 million d'euros prévue au projet de loi de finances pour 2004 permettra une nouvelle revalorisation d'un point du régime indemnitaire de ces personnels.

C.- LES ASSISTANTS DE JUSTICE

Les assistants de justice ont été créés par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 et la loi organique n° 2001-539 du 25 juin 2001 relative au statut des magistrats et au Conseil supérieur de la magistrature a complété le dispositif législatif initial en incluant, aux termes des dispositions de son article 29, la possibilité de recruter des assistants de justice à la Cour de cassation.

Ils sont ainsi chargés, sous réserve de certaines incompatibilités, d'apporter leur concours aux travaux préparatoires réalisés par les magistrats : recherches documentaires, analyses juridiques, notes de jurisprudence et projets de décisions, sur les instructions et indications des magistrats. Les assistants de justice sont recrutés par contrat pour une durée de 2 ans, renouvelable une fois. Ils exercent leurs fonctions à temps partiel et sont rémunérés à la vacation.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSISTANTS DE JUSTICE

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Autorisations de recrutement	230	330	550	910	1.050	1.250	1.250	1.250
Effectifs dans les cours d'appel	230	330	550	910	1.050	1.220	1.234	1.240

Source : ministère de la Justice

Sur les 1.250 autorisations de recrutement d'assistants de justice ouverts en 2002, 1.240 ont été affectés dans les juridictions. Le projet de loi de finances ne prévoit pas l'ouverture de nouvelles autorisations de recrutement d'assistants de justice.

En 1999, il a été demandé aux chefs de Cour de renseigner les services centraux du ministère sur les assistants de justice. Il ressort de la synthèse effectuée que cette mesure a reçu l'adhésion totale des cours d'appel. Les magistrats expriment leur satisfaction quant à cette aide. En revanche ils déplorent le fort taux de rotation des assistants qui mettent rapidement un terme à leur contrat, soit parce qu'ils ont été reçus à un concours de la fonction publique, soit parce qu'ils ont trouvé un emploi durable dans le secteur privé. Ils jugent regrettable de devoir sans cesse consacrer du temps et des efforts à la formation d'assistants éphémères.

Les organisations représentatives des personnels des greffes s'inquiètent toutefois de voir exercer par d'autres des fonctions dont elles considèrent qu'elles relèvent de la compétence des greffiers en chef ou même des greffiers, qui sont les assistants naturels du juge. Le choix d'étendre les missions des greffiers à l'aide à la décision va poser un problème d'articulation entre les missions des greffiers et celles des assistants de justice.

Le dispositif des assistants de justice apporte incontestablement une certaine souplesse de gestion et des compétences qui font parfois défaut à l'institution judiciaire malgré la qualité de ses personnels. Il a d'ailleurs été étendu aux juridictions administratives. Une meilleure articulation avec les missions des greffiers doit aujourd'hui être trouvée.

III.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

A.- LE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL DES SERVICES JUDICIAIRES

1.- La modernisation de la gestion administrative et financière des juridictions

Il n'existe pas à proprement parler d'administration de la justice, les magistrats refusant, au nom de leur indépendance, que les juridictions soient gérées par des « administrateurs » spécialisés et formés en ce but. Aussi, les services judiciaires ont longtemps souffert d'un déficit de gestion, les magistrats n'étant que très peu formés aux pratiques modernes de gestion. Cette situation est devenue d'autant plus préoccupante avec la déconcentration des crédits de fonctionnement réalisée ces dernières années. Des efforts importants ont été récemment réalisés, en particulier avec la création des services administratifs régionaux qui sont appelés à remédier à cette carence d'expertise gestionnaire. La poursuite de cette modernisation des circuits de gestion est essentielle au moment où les crédits augmentent.

Surtout la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et la déclinaison des programmes en budgets opérationnels rendent indispensable une modernisation de la gestion administrative et financière des juridictions. Il serait néanmoins faux de dire que rien n'a encore été fait : une réforme importante a été initiée en 1997 et sa mise en œuvre a été étalée sur deux ans.

Applicable à l'ensemble des juridictions de métropole et des départements d'outre-mer depuis le 1^{er} janvier 2000, cette réforme permet un meilleur suivi de l'utilisation de la ressource et la mise en œuvre d'un réel contrôle de gestion par les chefs de cour. Elle favorise en outre l'émergence d'un échelon local de gestion articulé autour de l'arrondissement judiciaire.

Cette réforme, qui emporte une modification des circuits de la dépense, permet de centraliser, au niveau de la cour d'appel, les informations concernant les dépenses de l'ensemble des juridictions du ressort, dont jusque-là seuls étaient destinataires les préfets, ordonnateurs secondaires, pour les juridictions de leur département.

Elle s'inscrit dans un schéma d'organisation administrative et de gestion déconcentrée des moyens, mis en place par l'administration centrale autour de deux niveaux : l'échelon régional de la cour d'appel et l'échelon local de l'arrondissement judiciaire.

a) Le périmètre de la déconcentration budgétaire actuellement

Actuellement, le périmètre des crédits déconcentrés porte sur les crédits du chapitre 37-92 (moyens de fonctionnement et de formation) et du chapitre 31-96 articles 20 et 60 (crédits de vacation et rémunération des agents de justice), une partie des crédits d'intervention et une partie des crédits d'équipement.

La responsabilisation progressive des gestionnaires locaux s'est faite en plusieurs étapes :

1/ L'administration centrale a regroupé, en 1995, sous la responsabilité d'une seule direction (la direction des services judiciaires) l'ensemble des questions ayant trait aux crédits de fonctionnement des juridictions qui sont, aujourd'hui, déconcentrés en quasi-totalité.

2/ La globalisation progressive de l'ensemble des moyens de fonctionnement des juridictions au sein d'un chapitre unique (chapitre 37-92) débutée en 1993 a été achevée en 1998 par l'intégration des crédits d'entretien immobilier.

3/ La distinction en nomenclature de prévision des crédits de fonctionnement des juridictions du premier et du second degré est supprimée depuis la loi de finances pour 1998. Ces crédits ont en effet été globalisés sur un article de prévision unique : article 50 pour les juridictions de métropole, article 70 pour les juridictions des TOM, article 90 pour les juridictions des DOM. Il en résulte qu'est notifiée depuis 1998 aux cours d'appel une dotation de fonctionnement unique et globale, destinée à couvrir :

- les dépenses de fonctionnement courant de la cour d'appel ;
- les dépenses de fonctionnement courant des juridictions du premier degré du ressort ;
- les dépenses d'informatique déconcentrée ;
- les frais de déplacement des personnels des services judiciaires, des conseillers prud'hommes et des conciliateurs ;
- les dépenses d'entretien immobilier de l'ensemble des juridictions du ressort.

4/ Sur le chapitre 31-96 article 20 "autres rémunérations principales" est notifiée aux cours d'appel une dotation globale. D'abord mise en oeuvre à titre expérimental en 2000, pour 5 cours d'appel, la dotation globale a été généralisée à l'ensemble des cours d'appel en 2002. Désormais, la répartition de ces crédits par nature de dépense (indemnisation des agents non titulaires de l'Etat, des assistants de justice, des magistrats exerçant à titre temporaire, des conseillers prud'hommes et des agents de justice, des assesseurs...) est faite par les chefs de cour.

b) L'expérimentation de la globalisation des crédits sous format LOLF

Dans la perspective de la mise en oeuvre en 2006 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la direction des services judiciaires a décidé de s'engager dès 2004 dans une démarche d'expérimentation de globalisation des crédits sur le ressort d'une cour d'appel.

Cette démarche a pour objectifs :

- d'accroître la responsabilisation des gestionnaires locaux ;
- de mieux préparer l'échéance de 2006 grâce à une identification des difficultés inhérentes à la mise en oeuvre de la réforme budgétaire, notamment en ce

qui concerne les frais de justice qui, dans le nouveau cadre budgétaire, deviennent limitatifs ;

– de développer les outils de gestion nécessaires ou d’adapter les outils existants (indicateurs, tableaux de bord) et d’en vérifier la pertinence.

S’agissant plus spécifiquement des frais de justice, l’objectif de la maîtrise de la dépense sera poursuivi à travers la mise en place, à titre expérimental, de nouveaux circuits de dépense et d’une comptabilité des engagements.

A cette fin, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit l’expérimentation dans le ressort de la cour d’appel de Lyon d’une gestion globale des moyens budgétaires de rémunération, de fonctionnement, de frais de justice et d’équipement. Cette dotation budgétaire globale s’inscrira sur un nouveau chapitre unique 37-30 du budget du Ministère de la Justice. Le montant total de la dotation globale prévue au projet de loi de finances pour 2004 s’élève à 69,48 millions d’euros. Le plafond d’emplois est fixé à 1.106.

Sont toutefois maintenues hors de la dotation globale du nouveau chapitre :

- les dépenses d’informatique ;
- les dépenses d’action sociale ;
- les réparations civiles ;
- l’aide juridictionnelle ;
- les dépenses de subvention ;
- les dépenses d’investissement correspondant aux opérations non déconcentrées.

Il s’agit, en 2004, de la première étape d’une démarche d’expérimentation pluriannuelle au titre des années 2004-2005. Un bilan d’étape, à la fin 2004, servira de base à l’élargissement de l’expérimentation. L’ensemble de cette démarche se concrétisera par la conclusion d’un contrat d’objectifs avec cette cour d’appel.

Dans le même temps, il est souhaité que les chefs de la cour d’appel de Lyon puissent conjointement expérimenter l’ordonnancement secondaire et la qualité de « personne responsable des marchés », compétences actuellement exercées par le Préfet. Une concertation est actuellement en cours avec les ministères chargés de l’intérieur, des finances et du budget, pour permettre la prise en charge de ces compétences par les chefs des cours d’appel, dans le respect du principe dyarchique auquel le Garde des sceaux a rappelé son attachement le 5 décembre 2002, à l’occasion d’une réunion avec les chefs de cour.

c) Le développement de la contractualisation avec les juridictions

Plusieurs cours d'appel ont, depuis des années, des stocks importants d'affaires civiles, commerciales et sociales, que leurs effectifs actuels ne permettent pas de traiter. Dans ce contexte, la Chancellerie a élaboré, au début de l'année 2002, une procédure de conclusion de contrats de résorption de stocks.

Les chefs de la cour d'appel qui souhaitent conclure un tel contrat peuvent, au terme d'une procédure très encadrée, bénéficier de moyens en personnels et de fonctionnement supplémentaires.

À la fin du contrat, les emplois supplémentaires de magistrats localisés, au début du plan, dans les juridictions concernées, seront supprimés à l'issue de celui-ci. Les magistrats resteront en surnombre dans la juridiction, jusqu'à résorption des emplois vacants. Pour le greffe, au terme du contrat, les surnombres seront supprimés. Les fonctionnaires resteront également en surnombre dans la juridiction, jusqu'à résorption des emplois vacants.

Enfin, la dotation globale de fonctionnement de la cour d'appel sera, en fin de contrat, réduite à due concurrence des moyens de fonctionnement alloués pour l'exécution dudit contrat.

Dans ce contexte, la Chancellerie a conclu, fin 2002, deux contrats de résorption de stocks, le premier avec la cour d'appel de Douai, et le second, avec la cour d'appel d'Aix en Provence. Ces contrats, prenant effet le 1^{er} janvier 2003 pour une durée de trois ans, renouvelable, prévoient que la juridiction s'engage à atteindre des objectifs, quantitatifs et qualitatifs et, qu'en contrepartie, des moyens humains (création d'emplois de magistrats et de greffiers) et matériels (crédits pour l'achat d'ordinateurs et de mobilier et pour la location de locaux) lui sont octroyés provisoirement.

Ces objectifs seront revus chaque début d'année, après concertation avec les services de la Chancellerie, afin de s'adapter aux aléas rencontrés l'année précédente et aux évolutions des contentieux. De même, il est apparu préférable de fixer la durée initiale du contrat à seulement 3 ans, afin de permettre à la Chancellerie de n'être liée que pendant un temps relativement court et de lui donner la possibilité de renégocier le contrat, en fonction des résultats atteints.

Cette démarche s'inscrit parfaitement dans la logique de la LOLF et doit, à terme, être généralisée. Au-delà des contrats de résorption des stocks avec les cours d'appel, une deuxième évolution consistera à l'automne 2003 en l'instauration d'un véritable dialogue de gestion avec les chefs de chaque cour, du type « conférence budgétaire », en vue de l'attribution des moyens à déléguer en 2004 qui pourrait déboucher sur des contrats d'objectifs. Ce dialogue portera sur l'adéquation des moyens en emplois et en crédits de chaque cour d'appel aux objectifs personnalisés poursuivis pour chaque ressort.

Dès 2004, au moins deux nouveaux contrats seront conclus : l'un avec la cour d'appel de Bastia, l'autre avec celle de Lyon. Une généralisation des contrats d'objectifs à l'ensemble des cours d'appel est prévue à l'horizon 2006.

Ainsi, la démarche de contractualisation, qui revêt actuellement, pour les juridictions, un caractère exceptionnel, deviendra, dans les prochaines années, un mode habituel de gestion, ce dont se félicite votre Rapporteur.

d) L'indispensable renforcement des Services administratifs régionaux (SAR)

Les services administratifs régionaux (SAR) placés, dans chaque cour d'appel, sous l'autorité directe des chefs de cour, sont dirigés par un coordonnateur et ont pour vocation de préparer, mettre en œuvre et contrôler les actes et décisions de nature administrative nécessaires à la bonne administration du ressort.

Le champ d'action des services administratifs régionaux, qui s'est progressivement accru, s'étend aux domaines suivants : outre leurs missions traditionnelles dans le domaine de **l'administration des moyens** (gestion des crédits informatiques déconcentrés, des frais de déplacement, arbitrage des crédits de fonctionnement, gestion financière des personnels) et dans le domaine de la **gestion des personnels** (concours régionalisés pour le recrutement des agents de catégorie B et C, coordination de l'évaluation des fonctionnaires, proposition de promotions, recrutement des agents non titulaires et gestion des crédits correspondants, définition et mise en œuvre de la politique régionale de formation des fonctionnaires des services judiciaires, dialogue social au sein des instances paritaires locales...) les services administratifs régionaux sont désormais investis de la **gestion du parc informatique et du parc immobilier**.

S'agissant de l'informatique déconcentrée, le recrutement de techniciens informatiques, autorisé d'abord par gage d'emplois de fonctionnaires, et consolidé par la création de 87 emplois de contractuels depuis 1999 (6 nouveaux emplois sont prévus au projet de loi de finances pour 2004) a permis la constitution au sein des cours d'appel d'un relais pertinent des centres de prestations régionaux dépendant de la DAGE en matière de maintenance de premier niveau des matériels et des applicatifs.

Dans le domaine immobilier, outre la gestion des crédits d'entretien immobilier intégrés depuis 1998 dans les crédits de fonctionnement, les SAR prennent progressivement en charge la gestion déconcentrée de l'équipement immobilier des juridictions. Ils disposent pour ce faire de 12 d'ingénieurs en équipement (1 création en LFI 2001, 6 en LFI 2002, 5 en LFI 2003). Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit la création 6 nouveaux emplois. Ces ingénieurs constituent une interface entre les services administratifs régionaux et les antennes de l'équipement, gérées par la DAGE.

Par ailleurs, depuis 1998, les services administratifs régionaux se sont vus confier de nouvelles missions de contrôle des dépenses publiques, en matière de frais de justice et de gestion des subventions à certaines associations (secteur présentenciel, aide aux victimes, médiation civile). Depuis 1998, les chefs de cour arbitrent en effet les montants des subventions allouées à chacune des associations de leur ressort intervenant dans ces secteurs. Enfin, depuis 2001, les services administratifs régionaux gèrent directement une partie des crédits d'action sociale.

D'importants moyens budgétaires ont été mobilisés pour financer l'installation des SAR dans des locaux adaptés et pour assurer les dépenses d'équipement, de fonctionnement et de formation inhérentes à cette installation. L'augmentation des effectifs des SAR génère à cet égard chaque année des besoins nouveaux financés, dans la mesure du possible, par redéploiement de la ressource.

S'agissant des moyens en personnel, les effectifs dans ces services se répartissent comme suit :

– 223 emplois de greffiers en chef dont 35 responsables de gestion des marchés publics ;

– 195 emplois de greffiers ;

– 241 emplois de catégorie C ;

– 12 emplois d'ingénieurs de catégorie exceptionnelle ;

– 64 emplois de contractuels de 3ème catégorie.

Soit, au total, 735 emplois (21 personnes en moyenne par SAR).

Force est de constater que les métiers du SAR tiennent aujourd'hui une place importante et sont appelés à se développer davantage encore.

La création d'un statut d'emploi de chef du service administratif régional devient indispensable afin de permettre une ouverture et un choix plus large de professionnels de la gestion et de reconnaître les responsabilités à travers des avantages statutaires. Il permettrait aussi de bénéficier de compétences spécifiquement adaptées à cette fonction. En outre, il emporte une grille de rémunération et un régime indemnitaire plus intéressant que celui dont bénéficient actuellement les greffiers en chef. Le futur cadre d'emploi est calqué sur celui des directeurs régionaux et départementaux de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse.

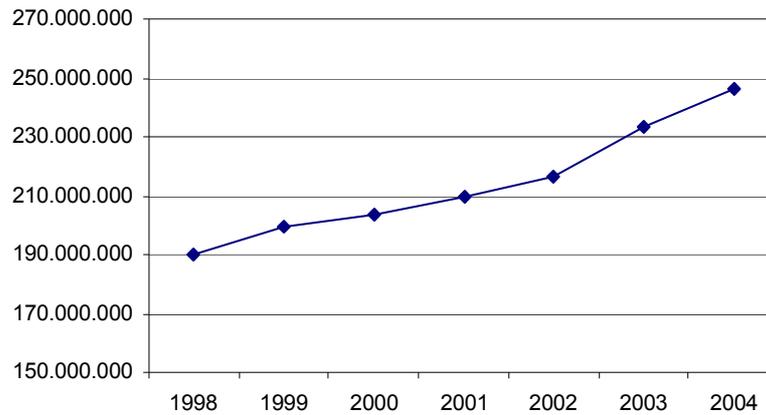
Il faut toutefois, au préalable, doter ces services d'un véritable statut en inscrivant leur existence dans le code de l'organisation judiciaire et en définissant précisément leur rôle et leurs compétences par rapport au greffe des juridictions.

2.– Le renforcement des moyens de fonctionnement des juridictions.

Au titre des moyens de fonctionnement des juridictions, les mesures nouvelles prévues au projet de loi de finances pour 2004 sont d'un montant total de 12,652 millions d'euros, ce qui représente une progression de 5,41 % de la dotation du chapitre, par rapport à 2003.

Depuis deux ans, la dotation en crédits de fonctionnement aura donc progressé de 13,8 % contre 14 % au cours des 5 années précédentes (1998 à 2002).

**DO TATION EN MO YENS DE FON C TIONNEMENT
LFI 1998-2004**



**CHAPITRE 37-92 – MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET DE FORMATION
MESURES NOUVELLES DEPUIS 1998**

Mesures nouvelles hors titres IV et V	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004	Total
Formation des personnels des greffes	304.898	228.674		457.347	3.506.327		300.000	4.797.246
Accès au droit		914.694		571.684				1.486.378
Justice de proximité (conciliation, maisons de justice et du droit, politique de la ville)	1.335.453		422.894	266.786		183.000		2.208.133
Moyens d'accompagnement des réformes :								
– carte judiciaire		762.245						762.245
– réforme pénale				1.798.898				1.798.898
Locations immobilières							1.500.000	1.500.000
Pôles économiques et financiers		2.286.735	762.245					3.048.980
Mise en service de nouveaux bâtiments judiciaires	3.201.429	2.393.450	2.286.735	4.263.542	1.981.837	1.267.825	1.690.000	17.084.818
Modernisation et amélioration du fonctionnement des juridictions dont visioconférence	2.810.703	2.500.164		57.626			500.000	5.868.493
Création d'une administration déconcentrée de la justice			762.245					762.245
Frais de déplacement		731.755						731.755
Réforme de l'état-civil de Mayotte			152.449					152.449
Accompagnement des créations d'emplois					804.931	2.879.968	1.961.584	5.646.483
Accompagnement des juges de proximité						400.000	700.000	1.100.000
Délivrance de copie pénale					457.347			457.347
Nourriture des personnes placées sous main de justice					246.967			246.967
Informatique déconcentrée							5.000.000	5.000.000
Transfert SPIP					-87.658			-87.658
Renforcement de la sécurité des juridictions						1.000.000	1.000.000	2.000.000
Total	7.652.483	9.817.717	4.386.568	7.415.883	6.909.751	5.730.793	12.651.584	41.913.195

Les mesures nouvelles prévues au projet de loi de finances pour 2004 se déclinent comme suit :

- dépenses d’exploitation et de maintenance des nouveaux bâtiments judiciaires qui entreront en service en 2004 (gardiennage, maintenance des installations techniques, exploitation du bâtiment, entretien des locaux...) : 1,690 million d'euros ;
- renforcement de la sûreté des juridictions : 1 million d'euros ;
- développement de la visio-conférence : 0,5 million d'euros ;
- informatique déconcentrée : 5 millions d'euros ;
- locations immobilières : 1,5 million d'euros ;
- impact de la formation des personnels de catégorie C sur le budget de l’ENG : 0,3 million d'euros.
- accompagnement des créations d’emplois : 1,962 million d'euros ;
- moyens d’accompagnement des juges de proximité : 0,7 million d'euros.

B.– LES CHAPITRES EVALUATIFS DES FRAIS DE JUSTICE ET DES REPARATIONS CIVILES

Les chapitres 37-11 – Frais de justice et 37-91 – Réparations civiles sont tous deux évaluatifs au sens de l’article 9 de l’ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, ce pour l’avant-dernière fois. En effet, l’article 10 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances restreint considérablement le périmètre des crédits évaluatifs. Ceux-ci ne comprendront plus que :

- les charges de la dette de l’État ;
- les remboursements, restitutions et garanties ;
- les charges résultant de la mise en jeu de la garantie de l’État.

Les crédits des frais de justice et des réparations civiles rejoignent donc le « droit commun » des crédits budgétaires et auront désormais un caractère limitatif. Concrètement, cela impliquera une prévision de dépenses plus précise puisque l’ouverture de crédits supplémentaires ne sera possible que par décret d’avance et ratification par une loi de finances rectificative.

Ainsi, concernant les frais de justice, le caractère limitatif de ces crédits nécessitera de mettre en place de nouveaux circuits de dépenses. Les frais de justice, pour l’instant sans ordonnancement, s’inscriront dans un circuit classique d’ordonnancement et devront faire l’objet d’une comptabilité des engagements. Un outil de suivi analytique de la dépense de frais de justice devra être développé, qui permettra de déterminer le coût moyen par affaire et par prescripteur.

1.- Les frais de justice

a) Une accélération de la hausse des dépenses depuis 2002

Après s'être ralenti entre 1998 et 2001, le rythme de la dépense progresse de nouveau fortement depuis 2002. Cette progression est la conséquence des nombreuses réformes ayant un impact sur les frais de justice, dont notamment la loi du 15 juin 2000 (présomption d'innocence et droits des victimes), celle du 15 novembre 2001 (FNAEG et dépistage de stupéfiants) et celle du 4 mars 2002 (désignation d'un administrateur *ad'hoc* pour les mineurs isolés arrivant sur le territoire).

ÉVOLUTION DE LA DEPENSE DE FRAIS DE JUSTICE ENTRE LE 31 DECEMBRE 1997 ET 2002.

	(en %)				
	1998/1997	1999/1998	2000/1999	2001/2000	2002/2001
Frais de justice criminelle (72 %)	7,22	- 1,69	5,98	2,39	13,30
Frais de justice civile (16 %)	- 1,11	- 3,02	7,47	2,20	3,05
Frais en matière commerciale (9 %)	5,81	- 0,47	- 3,03	- 3,62	0,64
Total des frais	5,44	- 1,59	6,25	1,42	10,72

Source : ministère de la Justice

Les **frais pénaux** sont passés de 160,151 millions d'euros en 1997 à 207,54 millions d'euros en 2002, soit une hausse de 29,6% sur la période 1997-2002. La progression de la dépense s'est accélérée en 2002 (+ 13,3 %). Au premier semestre 2003, la dépense progresse de 22 % par rapport à la même période de l'année précédente.

La gestion 2002 se caractérise par une augmentation forte de la dépense sur un nombre important de postes, qui représentent un poids significatif des frais de justice criminelle. Trois d'entre eux sont à signaler :

– Les réquisitions adressées aux autres opérateurs de télécommunications (+ 149 %). Ce poste de dépense créé en 1999 est aujourd'hui le 10^{ème} poste de dépenses par ordre d'importance. Cette progression exponentielle traduit l'accroissement du nombre des interceptions sur le réseau mobile que les différents opérateurs sont en mesure de pratiquer aujourd'hui en volume. Ainsi, selon les informations disponibles, le nombre des interceptions sur mobile est passé de 1.378 en 2000 à 3.693 en 2001 et serait de l'ordre de 9.311 au 15 novembre 2002. En masse financière, cette évolution représente une dépense supplémentaire de 7,4 millions d'euros qui est responsable à elle seule de 32 % de la hausse de l'ensemble des frais de justice criminelle en 2002.

– Honoraires et indemnités alloués pour examens toxicologiques, biologiques et radiologiques + 23,01 %. 11^{ème} poste des frais de justice criminelle en 1997 sur 22 postes (dépense 6,8 millions d'euros), ce poste occupe le 3^{ème} rang sur 25 postes en 2002 (dépense de 14,4 millions d'euros). Les expertises biologiques auxquelles le juge a de plus en plus recours ainsi que la constitution du FNAEG sont à l'origine de la progression constatée de la dépense dont la courbe est orientée sans exception à la hausse depuis 1995. Cette évolution ne saurait s'infléchir compte tenu

des réformes législatives en cours visant à élargir le champ des infractions pour lesquelles la condamnation entraîne inscription au FNAEG.

– Les frais de location de matériels d’interception ordonnée par l’autorité judiciaire (+37,4%). L’évolution de ces frais est en rapport direct avec l’évolution des frais concernant les opérateurs téléphoniques spécialement pour le domaine des interceptions que ce soit sur le réseau fixe ou le réseau mobile.

Les **frais de justice civile** augmentent de 8,55 % entre 1997 et 2002. La dépense s’élève à 47 millions d’euros en 2001 contre 43,3 millions d’euros en 1997. Cette évolution s’explique essentiellement par l’augmentation des frais de procédures suivies en application des lois concernant la protection de l’enfance en danger et des frais de procédures en matière de tutelle et curatelle.

Quant aux **frais commerciaux**, qui s’élèvent à 27 millions d’euros en 2002, ils sont relativement stables sur la période 1997-2002.

b) Des dotations en loi de finances initiale désormais insuffisantes

Depuis 1998, la dépense de frais de justice s’était inscrite dans la dotation ouverte en loi de finances. En 1998 et 1999, l’excédent constaté a été respectivement de 1,044 million d’euros et de 23,424 millions d’euros. En 2002, l’excédent aurait été de 3,1 millions d’euros sans l’annulation de 5 millions d’euros supportée au titre du contrat de gestion. En 2003, compte tenu de l’accélération de la dépense, un dépassement de l’ordre de 30 à 34 millions d’euros des crédits ouverts est prévisible.

ÉVOLUTION DU CHAPITRE 37-11

(en millions d’euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾
Dotation initiale	248,103	266,565	283,215	277,16	293,19	310,10	338,15
Évolution en %	8,6 %	7,4 %	6,2 %	- 2,1 %	5,8%	5,8%	9,0%
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,07	228,19	310,10	
Dépense	247,059	243,140	258,361	262,01	290,09	344,40	
Évolution en %	5,4 %	- 1,6 %	6,3 %	1,4 %	10,7%	18,7%	
Solde	1,044	23,424	0,462	9,06	-1,9	-34,30	

(1) prévision au 10 juillet

(2) projet de loi de finances pour 2004

Ainsi, la dotation inscrite au chapitre 37-11 progresse de 28 millions d’euros soit + 9 %. Cette progression correspond :

– à un ajustement des crédits ouverts de 14,9 millions d’euros, pour tenir compte de l’évolution des dépenses.

– à des mesures nouvelles de 10 millions d’euros. Il ne finance que des mesures correspondant à des textes en cours d’examen: une mesure d’un montant total de 8,99 millions d’euros permettant de financer pour 6,58 millions d’euros (dont 3,05 millions d’euros venant d’un transfert du chapitre 46-01 article 20) la réforme du financement des associations du secteur présentiel et pour 2,4 millions d’euros le projet de loi portant adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité ; une mesure d’un montant de 1,10 million d’euros permettant de financer le projet de loi relatif à l’immigration.

Votre Rapporteur s'interroge sur la faiblesse de la dotation pour 2004 qui est inférieure aux dépenses prévisionnelles pour 2003. Le risque est que la dotation initiale, encore une fois, ne suffise pas à couvrir les dépenses et qu'une ouverture de crédits supplémentaires soit nécessaire.

c) La mise en place d'un suivi des dépenses de justice

La Chancellerie a ainsi mis en place depuis 1996 un suivi de la dépense de frais de justice tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau déconcentré. Ce dispositif de suivi, initialement limité aux frais de justice pénale, est appliqué depuis 1998 à l'intégralité des dépenses de frais de justice (pénale, civile et commerciale).

Ce suivi repose sur la transmission par chaque cour d'appel, à périodicité semestrielle, des informations relatives aux dépenses correspondant à la consolidation semestrielle des paiements effectuées par les régies des juridictions de son ressort. Il permet une connaissance fine de l'évolution de la dépense de frais de justice au sein de chaque ressort de cour d'appel et au niveau national et permet d'analyser, au niveau global, les facteurs d'évolution de la dépense.

Constatant la progression exponentielle des frais de justice résultant des interceptions judiciaires de télécommunication, le Gouvernement a diligenté le 29 juillet 2003 une mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration, de l'inspection générale des services judiciaires et du conseil général des technologies de l'information qui doit remettre ses premières propositions d'amélioration du dispositif existant au mois de décembre 2003.

Parallèlement, il a été décidé de mener des travaux préparatoires au lancement d'un marché pour encadrer la passation des prestations de services indispensables à l'interception de télécommunication (location de matériels indispensables d'écoutes, maintenance). Enfin le ministère souhaite s'engager dans un processus de négociation commerciale avec les opérateurs de télécommunication afin de bénéficier des avantages tarifaires traditionnellement accordés à ce type de grands clients.

2.- les réparations civiles

Depuis 1999, le chapitre 37-91 connaît systématiquement des dépassements par rapport aux dotations inscrites en lois de finances initiales. Le dépassement a été de 0,5 million d'euros en 2001, de 2 millions d'euros en 2002 et au 31 septembre 2003, il était déjà de 0,2 million d'euros.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DU CHAPITRE 37-91 – RÉPARATIONS CIVILES

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁽¹⁾	2004 ⁽²⁾
Dotation en loi de finances initiale	3,16	3,16	3,16	4,22 ⁽³⁾	3,84	3,84	3,84	3,98
Consommation	3,19	2,32	3,84	3,78	3,99	5,84	4,07	

(1) au 31 septembre 2003.

(2) projet de loi de finances.

(3) dont 1,07 million d'euros en en loi de finances rectificative n°2000-1353 du 30 décembre 2000.

Source : ministère de la justice.

Malgré cette réalité, la dotation initiale inscrite au projet de loi de finances pour 2004 ne progresse que de 140.000 euros, laissant présager de nouveaux dépassements en exécution et entachant la sincérité budgétaire de ce chapitre.

C.– L'AIDE JURIDIQUE

Le dispositif de l'aide juridique comprend trois volets :

- l'aide juridictionnelle est mise en œuvre par les bureaux d'aide juridictionnelle qui octroient cette aide aux personnes qui la demandent, par les greffes qui attestent de l'exécution des missions effectuées par les avocats, par les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) qui gèrent la rétribution des avocats et par le Trésor public qui assure directement, sans ordonnancement, la rétribution des autres auxiliaires de justice (avoués, huissiers) ;
- l'aide à l'accès au droit peut intervenir en dehors de tout procès pour faciliter l'information juridique des plus démunis et organiser l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles. Cette aide relève de la compétence des conseils départementaux de l'aide juridique (CDAJ) qui ont été transformés par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits en conseils départementaux de l'accès au droit ;
- l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, prévue pour la première fois par la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de la procédure pénale et modifiée par le projet de loi relatif à la présomption d'innocence et aux droits des victimes, distincte de l'aide juridictionnelle, est cependant imputée sur le chapitre 46-12 – Aide juridique.

1.– L'aide juridictionnelle

Le rapport déposé en mai 2001 par la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice présidée par M. Paul BOUCHET, conseiller d'État honoraire, président d'ATD-Quart monde a mis en évidence des dysfonctionnements dans le régime actuel de l'aide juridictionnelle et des inégalités de traitement des justiciables.

Le gouvernement n'a pas souhaité réformer le régime de l'aide juridictionnelle sur la base du projet de loi qui avait été déposé sur le bureau du Sénat en février 2002, mais il entend apporter des améliorations à ce régime grâce à des mesures ciblées afin de corriger progressivement les inégalités et dysfonctionnements constatés. Ces mesures sont prévues dans le cadre du quatrième axe de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice du 9 septembre 2002, relatif à l'amélioration de l'accès des citoyens au droit et à la Justice pour lequel sont inscrits des moyens financiers à hauteur de 262 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial convient que ces mesures vont toutes dans le bon sens mais souhaite qu'elles ne fassent pas oublier l'absolue nécessité d'un texte réformant l'ensemble du système.

a) Évolution des demandes, admissions et rejets

Après une légère décroissance entre 1997 et 2000, qui recouvrait une baisse des admissions civiles, liée à une diminution concomitante de l'activité des juridictions civiles, et une progression des admissions pénales, traduisant la diffusion croissante de l'aide juridictionnelle dans les procédures pénales, les admissions à l'aide juridictionnelle ont baissé fortement en 2001. Deux raisons peuvent être avancées pour expliquer ce phénomène :

– les mouvements sociaux des professionnels de justice qui ont perturbé l'activité des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) de décembre 2000 à fin mars 2002 ;

– l'introduction de mesures nouvelles notamment liées à l'application en 2001 de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, qui a provoqué une baisse sensible du nombre des détentions provisoires.

En revanche, **en 2002, le nombre total des admissions a augmenté de 4,7% pour atteindre le niveau de 688.637 admissions.** La tendance à la baisse des dernières années semble interrompue. Mais la hausse des admissions en 2002 ne compense pas entièrement la diminution de 2001.

**AIDE JURIDICTIONNELLE
ÉVOLUTION DES DEMANDES ET DES ADMISSIONS**

	1997	Évolution	1998	Évolution	1999	Évolution	2000	Évolution	2001	Évolution	2002
Demandes	780.634	- 0,3	778.413	+ 0,6	783.130	+ 0,2	784.371	- 6,7	732.000	+4,3	764.718
Rejets	71.028	+ 5,1	74.667	+ 5,1	78.480	+ 9,1	85.592	- 13,3	74.184	+2,7	76.081
Taux de rejet	9,1%		9,6%		10%		10,9%		10,1%		9,9%
Admissions	709.606	- 0,8	703.746	+ 0,1	704.650	- 0,8	698.779	- 5,9	657.816	+4,7	688.637
Aide totale	620.235	- 1,3	612.439	- 0,1	612.012	- 1	605.929	- 5,8	570.603	+4,7	597.561
Aide partielle	89.371	+ 2,2	91.307	+ 1,5	92.638	+ 0,2	92.850	- 6,1	87.213	+4,6	91.076

(1) y compris procédures administratives et conditions de séjour des étrangers.

Source : Répertoire de l'aide juridictionnelle.

En 2002, les admissions sont quasiment stables en matière civile (-0,2%), après une baisse ininterrompue depuis 1997. Au pénal les admissions progressent fortement (+8,9%), alors qu'elles avaient connu une forte baisse en 2001. Les admissions à l'aide juridictionnelle pour des contentieux administratifs ont continué à augmenter rapidement en 2002 (+21%). Après une interruption en 2001, les admissions relatives aux conditions de séjour des étrangers ont repris en 2002 leur forte progression (+25%).

Les admissions 2002 se répartissent à raison de 52% pour des procédures civiles, 42% pour des procédures pénales et 6% pour des affaires administratives ou relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers.

b) Mesures relatives à la rétribution des avocats

La modification du barème de rétribution de l'avocat exerçant des missions au titre de l'aide juridictionnelle s'inscrit dans les orientations du quatrième axe de la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ) qui porte sur l'amélioration de l'accès des citoyens au droit et à la justice.

Les discussions menées par la Chancellerie avec les représentants de la profession d'avocat lors de la signature du protocole du 18 décembre 2000 avaient abouti à des mesures de revalorisation du barème de certaines procédures en deux temps : au 17 janvier 2001 et au 1^{er} janvier 2002. La profession a demandé à reprendre les discussions dès le dernier trimestre de l'année 2002 en vue d'une nouvelle amélioration de la rétribution.

C'est ainsi que des revalorisations du nombre d'unités de valeur ont été actées pour un montant total en année pleine de 11,3 millions d'euros. Les revalorisations retenues par le décret du 5 septembre 2003 portent sur quinze procédures qui n'avaient pas fait précédemment l'objet d'amélioration.

Au-delà de ces mesures déjà intervenues, le Garde des Sceaux envisage de prendre des mesures à plus long terme dans le cadre des moyens alloués par la loi d'orientation et de programmation pour la justice et de revaloriser progressivement le montant de l'unité de valeur. L'article 79 du projet de loi de finances propose donc, d'augmenter de 2 % en 2004 le montant de l'unité de valeur restée inchangé depuis 2000. Cette augmentation doit être suivie d'autres revalorisations à un rythme plus régulier au cours des prochaines lois de finances.

c) Évolution des dépenses de l'État 1997-2003

Entre 1997 et 2002, la dépense d'aide juridictionnelle est passée de 184 millions à 220 millions d'euros soit une hausse de 19,6 %. Le rythme de croissance de la dépense fut modéré en 1998 (+ 2,7 %) et 1999 (+ 4,4 %) en raison de la stabilisation des admissions.

En 2000, la dépense a baissé de 4,8 %. La baisse a concerné un seul poste : le montant des dotations versées aux CARPA (- 10 %). Elle s'explique par la baisse des admissions et une modification de la durée de l'exercice comptable qui est dorénavant alignée sur l'année civile. La période sur laquelle ont été effectués les paiements relevant de l'exercice 2000 a donc été réduite d'un mois.

En 2001, la dépense s'est accrue de 7,5 %, malgré une forte baisse des admissions, en raison de l'augmentation de la contribution de l'État à la rétribution des avocats prévue par le décret du 17 janvier 2001.

En 2002, la dépense a augmenté de 8,6 % en application du décret du 17 janvier 2001 (2^{ème} étape de la revalorisation de la rétribution des avocats au 1^{er} janvier 2002), de l'augmentation des admissions et de la mise en œuvre de l'aide à l'intervention de l'avocat pour l'assistance aux détenus au cours de procédures disciplinaires.

Le montant de la dépense pour 2003 dépend de l'évolution des admissions 2002 et 2003 et du rythme de montée en charge des réformes intervenues en 2002 et 2003. La dépense devrait être inférieure de 24 à 30 millions d'euros à la dotation 2003. Ce décalage entre la dotation et la dépense, déjà constaté en 2002, peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- la baisse importante des admissions 2001 non compensée entièrement en 2002 ;
- un impact, en termes d'admission à l'aide juridictionnelle des réformes introduites par la loi du 15 juin 2000, inférieur aux prévisions ;
- un allongement des délais écoulés entre l'admission et le paiement des rétributions aux avocats.

d) Les perspectives 2004

La dotation budgétaire inscrite au chapitre 46-12, qui était de 291,994 millions d'euros en 2003, est portée à 291,214 millions d'euros en 2004, soit une très légère baisse de 0,27% ;

L'ajustement total se décompose de la manière suivante :

- un ajustement négatif de -23 millions d'euros pour tenir compte de la baisse des admissions constatée jusqu'en 2002 et de la montée en charge plus progressive que prévue des réformes intervenues en 2000 et 2001 ;
- une mesure de +11,3 millions d'euros destinée à financer la revalorisation des coefficients du barème de rétribution des avocats ;
- une mesure de +0,07 million d'euros destinée à étendre le champ des protocoles de l'article 91 du décret du 19 décembre 1991 à l'assistance des parties civiles (2^{ème} étape) ;
- une mesure de +2,850 millions d'euros destinée à financer l'exclusion de l'APL et de l'ALS de l'appréciation des ressources du demandeur à l'aide juridictionnelle ;
- une mesure de 4,5 millions d'euros destinée à financer la revalorisation du montant de l'unité de valeur de référence de 2% ;
- une provision de 0,5 million d'euros en vue de l'extension du champ de la représentation obligatoire devant la Cour de Cassation. L'extension de la représentation obligatoire entraînerait une augmentation des admissions dans les matières concernées par cette extension. Une provision de 0,5 million d'euros a été inscrite pour financer l'impact en 2004 d'une telle réforme.
- Une provision de 3 millions d'euros destinée à financer les frais résultant de l'ouverture d'une nouvelle procédure judiciaire inspirée de la faillite civile aux ménages surendettés et se trouvant manifestement dans une situation irrémédiablement compromise.

2.- L'accès au droit

« Nul n'est censé ignorer la loi » dit la maxime bien connue. Et pourtant, on sait les inégalités considérables qui existent entre les citoyens quant à la connaissance de la règle de droit, aux droits dont ils disposent et aux possibilités de recours qui s'offrent à eux. C'est pourquoi, dans le cadre d'une « justice de proximité », c'est-à-dire d'une justice accessible au citoyen, à tous les citoyens sans exception, l'accès à l'information juridique est une étape absolument indispensable, antérieure, et peut-être plus importante, que l'accès à un « juge de proximité ». Il s'agit donc d'une mission essentielle de la Justice que de faciliter cet accès au droit sans lequel la notion même d'État de droit n'aurait aucun sens.

Cette aide à l'accès au droit est définie par la loi du 10 juillet 1991, complétée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits. Elle consiste à offrir, dans des lieux accessibles à tous, des services :

- d'information sur les droits et devoirs des personnes ;
- d'orientation adéquate vers les organismes, services ou professionnels chargés d'assurer ou de faciliter l'exercice des droits ;
- d'aide pour accomplir les démarches nécessaires à l'exercice d'un droit ou l'exécution d'une obligation ;
- d'assistance au cours de procédures non juridictionnelles ou pour la rédaction ou la conclusion d'actes juridiques ;
- de consultations juridiques par des professionnels du droit.

a) Les conseils départementaux d'accès au droit (CDAD)

La loi du 10 juillet 1991, modifiée par la loi du 18 décembre 1998, prévoit l'institution, dans chaque département, d'un conseil départemental d'accès au droit, sous forme d'un groupement d'intérêt public. Il a pour mission de définir une politique d'accès au droit dans le département, de piloter et de coordonner les actions en matière d'accès au droit. À ce titre, il est chargé de recenser les dispositifs existants, d'identifier les besoins non satisfaits, de définir une politique locale adaptée, de participer au financement des actions d'accès au droit et de donner un avis sur tout projet d'action donnant lieu à une demande de concours financier de l'État.

Le CDAD est un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale, créé à l'initiative du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département qui en assure la présidence. Sont membres de droit le préfet, le Conseil général, les représentants des professions judiciaires, l'association départementale des maires ainsi qu'une association œuvrant en matière d'accès au droit. Les présidents des TGI, chargés de présider les CDAD, peuvent bénéficier dans l'exercice de leur mission de l'appui d'un greffier en chef dans les départements de plus d'un million deux cent cinquante mille habitants (au 31 juillet 2002, 18 CDAD avaient comme secrétaire général un greffier en chef), d'un assistant de justice dans les autres départements et d'agents de justice ayant pour mission d'accueillir et de renseigner le public.

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi du 18 décembre 1998, il existait 27 CDAD. Au 31 juillet 2003, 73 CDAD sont implantés sur le territoire national et cinq sont actuellement en cours de création. 27 départements en sont donc encore dépourvus.

Le programme d'emploi des crédits du chapitre 46-01 pour 2003 a prévu une enveloppe globale de 3,4 millions d'euros pour le financement des CDAD existants et la création des nouveaux CDAD. La gestion de ces crédits est déconcentrée. L'administration centrale du Ministère de la Justice délègue dans chaque cour d'appel des enveloppes qui tiennent compte du nombre d'habitants des départements du ressort de la cour, de l'activité des conseils existants et des projets d'actions envisagés.

Afin de soutenir la réalisation des objectifs tendant à l'achèvement de la couverture du territoire national par les CDAD, le projet de loi de finances pour 2004 a prévu une enveloppe de mesures nouvelles d'un montant de 350.000 euros sur le chapitre 46-01.

Pour les CDAD les plus anciens, le cadre innovant de la structure a permis de réaliser des actions dont les résultats ont démontré la pertinence d'un partenariat durable avec l'ensemble des acteurs sur la durée. Ils ont pour la plupart profité de l'expérience acquise pour amplifier leur champ d'intervention, dans le domaine des conflits familiaux, des actions conduites auprès des personnes âgées et vulnérables, ou en matière de prévention des expulsions locatives par exemple.

Les autres CDAD, de création plus récente (42 ont vu le jour depuis la loi du 18 décembre 1998) sont à présent en plein développement pour répondre aux besoins d'information juridique des publics les plus en difficultés sur la totalité de leur territoire départemental. Les attentes sont à cet égard très fortes de la part des acteurs locaux qui en assurent le co-financement.

Quelles perspectives pour cette structure ? Il semble indispensable d'achever la couverture du territoire national. Près d'une trentaine de départements ne sont pas encore dotés de CDAD, si bien que leurs habitants (14 millions de personnes concernées) ne peuvent accéder à un système organisé de permanences ou de consultations juridiques. La création de ces derniers groupements d'intérêt public s'impose également pour des raisons d'efficacité. En effet, les CDAD sont devenus au fil du temps un organisme de référence pour animer un partenariat avec les acteurs de terrain, assurer la cohérence des dispositifs existants, l'identification des besoins non satisfaits et l'évaluation des actions menées notamment au sein des maisons de justice et du droit, des antennes de justice, ou encore des points d'accès au droit.

Reste la question du devenir des agents d'accès au droit. Ces emplois-jeunes ont été recrutés par des associations, des collectivités territoriales ou le ministère de la justice afin de répondre à de nouveaux besoins. Ils ont généralement suivi une formation juridique universitaire approfondie et sont entrés en fonction au moment où la politique publique d'aide à l'accès au droit connaissait un essor important, contribuant ainsi à développer de nouvelles pratiques.

Le ministère de la Justice a commencé à chercher des solutions pour remédier à la disparition des emplois-jeunes, notamment dans ce secteur. La mise en œuvre du nouveau dispositif de volontariat civil de cohésion sociale et de solidarité (CIVIS) pourrait fournir des perspectives pour les CDAD. Mais il faudra également que les fonctions exercées actuellement par les agents de justice soient prises en compte dans l'évolution des métiers de greffe.

b) Les maisons de justice et du droit

Afin d'assurer une présence judiciaire de proximité, les juridictions ont été amenées à mettre en place des Maisons de justice et du droit et des antennes de justice dans les quartiers les plus en difficulté ou au centre-ville de communes éloignées du siège du tribunal. Leurs missions sont les suivantes :

- assurer un accueil permanent pour l'information et l'orientation du public ;
- faciliter l'exécution de certaines mesures judiciaires ;
- permettre une écoute privilégiée des victimes, un accompagnement dans leurs démarches et si nécessaire, un soutien psychologique ;
- favoriser l'accès au droit par des permanences d'information et de conseil juridiques (avocats, notaires, huissier...) ;
- permettre aux personnes en conflit de résoudre de petits litiges civils (voisinage, consommation...) par la mise en œuvre de solutions amiables, rapides et de qualité (médiation, conciliation) ;
- offrir un lieu de rencontre avec le délégué du Médiateur de la République.

Les MJD sont des établissements judiciaires inscrits au code de l'organisation judiciaire par la loi du 18 décembre 1998. Conformément au décret du 29 octobre 2001, leur création implique des conventions partenariales qui sont soumises à la validation du Garde des Sceaux. Un comité de validation interdirectionnel au Ministère de la Justice étudie les projets de création. La convention constitutive est signée par le préfet du département concerné, les chefs de juridiction dans le ressort duquel est située la MJD, le maire de la commune, le bâtonnier de l'ordre des avocats et les associations œuvrant dans le domaine judiciaire.

Le conseil de la MJD, formé par les signataires de la convention constitutive et présidé par le président du Tribunal de Grande Instance et le procureur de la République du ressort, définit les actions à entreprendre, met en place une procédure d'évaluation de ces dernières, examine les conditions financières du fonctionnement de la MJD et en établit le règlement intérieur. Se réunissant au moins une fois par an, il élabore un rapport annuel d'activité adressé aux chefs de cour.

Un magistrat coordonnateur est désigné par les chefs de juridiction après avis de l'assemblée générale des magistrats pour veiller à la cohérence des actions conduites et à la bonne utilisation des moyens, ainsi que pour informer les membres du Conseil et les partenaires de l'institution judiciaire des activités engagées au sein de la MJD. Le greffier en chef du tribunal de grande instance, sous l'autorité des chefs de juridiction, supervise la gestion administrative. Un greffier ainsi qu'un ou deux assistants ou agents de justice, peuvent être chargés d'assurer l'accueil, l'information du public, les convocations et la préparation des affaires traitées. Au 31 juillet 2003, 59 greffiers étaient affectés au sein de MJD, assistés de 68 agents de justice.

Quant aux moyens financiers, le Ministère de la Justice alloue, au titre d'une aide à l'installation, une enveloppe de 11.433,68 euros (chapitre 37-92) pour la création de chaque MJD. La collectivité locale où est implantée la MJD fournit les locaux et prend en charge les dépenses y afférentes. Les frais courants de fonctionnement sont intégrés dans la dotation globale de la juridiction qui a créé la MJD.

Le nombre annuel de créations de MJD a connu une forte progression depuis la loi du 18 décembre 1998 (15 créations en 1999, 24 en 2000, 15 en 2001, 11 en 2002 et 4 en 2003). Chaque MJD reçoit plusieurs milliers de personnes par an. Le réseau de justice de proximité comprend (au 31 juillet 2003) :

– **97 Maisons de Justice et du Droit** implantées dans 46 départements (elles relèvent de 54 tribunaux de grande instance et 26 cours d'appel) ;

– **67 antennes de justice** rattachées à 14 tribunaux de grande instance : certaines d'entre elles ont des missions pratiquement équivalentes à celles d'une MJD ou ont été créées en vue de délocaliser certaines activités de la MJD du ressort ; d'autres ont développé essentiellement des actions d'accès au droit ;

Une enquête de satisfaction réalisée en mars 2001 a montré d'une part que les personnes qui vivent à proximité d'une MJD ont un intérêt plus élevé que l'ensemble de la population pour les questions liées à la justice, et d'autre part que les personnes qui ont eu un contact avec une MJD connaissent mieux les possibilités d'information dans le domaine du droit et sont moins sévères sur le fonctionnement de la justice ; la qualité de l'accueil et le professionnalisme des intervenants sont systématiquement soulignés.

En 2003, le ministère de la Justice a souhaité procéder à une évaluation de l'activité des MJD et de leurs modalités de fonctionnement. Ainsi, le Service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville a adressé des grilles statistiques à l'ensemble des M.J.D afin de les doter d'un tableau de bord destiné à recueillir, tout au long de l'année, les principales données relatives à leurs activités, et à leurs moyens.

À côté de ces données statistiques, une mission d'évaluation portant sur un échantillon d'une trentaine de structures a été confiée à l'Inspection Générale des Services Judiciaires. Elle devrait donner lieu, d'ici la fin de l'année 2003, à la définition d'orientations permettant d'harmoniser l'activité et le fonctionnement des M.J.D.

Au premier rang des perspectives d'évolution du dispositif figure la nécessité de consolider les moyens humains des MJD. Par ailleurs, les MJD devraient accueillir les juges de proximité qui y trouveront un cadre particulièrement adapté à l'exercice de leurs attributions, et très accessible au public.

Compte tenu des crédits inscrits en lois de finances en vue de la création d'une quinzaine de structures chaque année et de la nécessité de consolider l'existant, les critères utilisés pour sélectionner les sites d'implantation devraient davantage privilégier à l'avenir le caractère prioritaire de certains territoires, au titre de la politique de la ville, notamment.

Votre Rapporteur regrette néanmoins la faiblesse de ces crédits, d'autant que la loi de programmation prévoit la création de vingt MJD par an. Le Ministère de la Justice devrait assumer la totalité des dépenses en personnel de tels outils.

3.- L'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue

Le décret du 4 février 1994, dont les dispositions sont intégrées dans le décret du 19 décembre 1991 portant application de la loi modifiée du 10 juillet relative à l'aide juridique, fixe les modalités de la rétribution des avocats désignés d'office afin d'intervenir au cours de la garde à vue ainsi que celles du versement, de la gestion et de la liquidation des dotations représentant la part contributive de l'État et versées aux barreaux.

Bien qu'autonome par rapport au dispositif relatif à l'aide juridictionnelle, le dispositif mis en place lui emprunte une part importante de ses règles, notamment celles relatives à la gestion des dotations versées aux barreaux sur le compte spécial prévu par l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991. Le montant de base de la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat a été revalorisé par le décret du 17 janvier 2001 précité ; il est passé de 50,31 euros à 54,88 euros hors taxe par intervention en janvier 2001 et a été porté à 61 euros au 1^{er} janvier 2002 soit une augmentation totale de 21 % ; il peut être majoré lorsque l'intervention est effectuée de nuit ou dans un lieu situé hors des limites de la commune du siège du tribunal de grande instance.

Le montant des règlements effectués par les CARPA aux avocats au titre des missions achevées d'aide à l'intervention au cours de la garde à vue est de 12,147 millions d'euros en 2002. En 2000, sur 364.535 gardes à vue (dont 306.604 de moins de 24 heures et 56.864 de plus de 24 heures), 38.150 ont donné lieu à l'intervention d'un avocat.

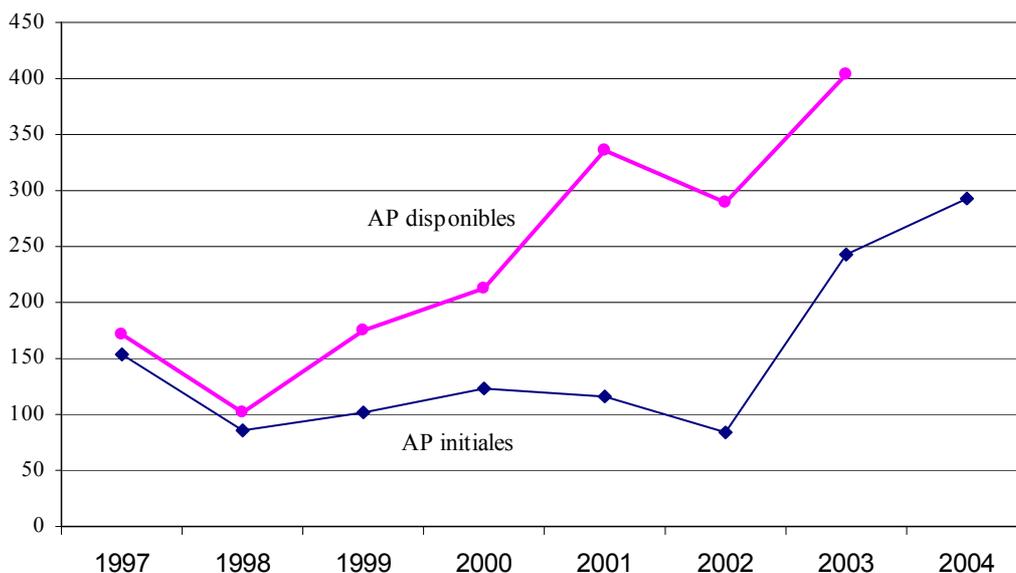
Afin de financer la mise en œuvre de la réforme en 2001 une enveloppe de 14 millions d'euros a été réservée sur la dotation aide juridique. Cette enveloppe a été portée à 17 millions d'euros en 2002 pour achever la revalorisation de la rétribution des avocats au 1^{er} janvier 2002 résultant du décret du 17 janvier 2001.

IV.- L'EQUIPEMENT JUDICIAIRE

La France compte près de 1.200 juridictions, réparties sur 900 sites qu'il convient d'équiper, d'entretenir, de restructurer en fonction des besoins qui ne manquent de surgir. Depuis 1987, la prise en charge de ces bâtiments appartient en totalité au ministère de la justice et non plus aux collectivités locales. La Chancellerie doit ainsi gérer plus de 1,5 million de mètres carrés, auxquels s'ajoute le palais de justice de Paris. Relancé par la loi de programme, le mouvement tendant à mettre à niveau un équipement judiciaire largement défaillant, faute d'entretien pendant plusieurs décennies, se poursuit cette année. A cet effort s'ajoute la nécessaire construction de nouveaux palais de justice.

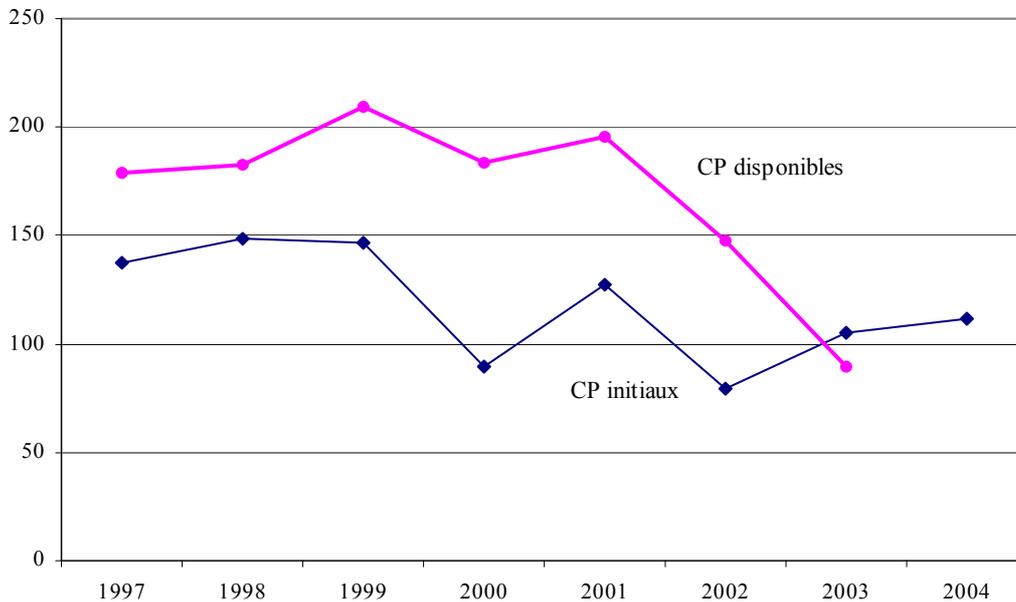
Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit donc 292,7 millions d'euros d'autorisations de programme et 111,7 millions d'euros de crédits de paiement pour l'équipement judiciaire. Cette dotation est en très nette progression concernant les autorisations de programme qui ont plus que quadruplé depuis 2002.

SERVICES JUDICIAIRES :
AUTORISATIONS DE PROGRAMME INITIALES ET DISPONIBLES
(en millions d'euros)



Concernant les crédits de paiement, la situation est plus complexe. Les 111,7 millions d'euros inscrits au projet de loi de finances sont certes supérieurs aux dotations de 2002 et 2003 mais ils restent très inférieurs aux niveaux atteints sur les années 1997, 1998 et 1999. En outre, le montant des crédits de paiement ouverts est en baisse depuis 2002, en raison d'un meilleur taux de consommation et donc d'une baisse drastique des reports. D'un point de vue de pure gestion des finances publiques, on ne peut que s'en féliciter mais le résultat pour les services judiciaires est qu'ils disposent de moins de crédits pour couvrir des autorisations de programme en hausse rapide.

SERVICES JUDICIAIRES : CRÉDITS DE PAIEMENT INITIAUX ET DISPONIBLES
(en millions d'euros)



L'un des principaux chantiers qui attend la Chancellerie en termes d'équipement est de mener à bien la construction du Tribunal de grande instance de Paris. Ceci est une absolue nécessité, comme l'a rappelé le Président de la République le 10 janvier dernier à l'occasion de l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation. La création prochaine d'un établissement public administratif spécifiquement chargé de mener la construction du nouveau TGI de Paris devrait permettre d'accélérer le démarrage de cette opération emblématique.

A.- UN PATRIMOINE IMMOBILIER PRESTIGIEUX MAIS SOUVENT VETUSTE

L'état général et la localisation des palais de justice tendent à démontrer que ce patrimoine, en grande majorité ancien et à caractère monumental, engendre d'importantes dépenses liées à sa mise en sécurité et à son adaptation aux besoins du service public. L'impact fort de la loi du 15 juin 2000 relative à la présomption d'innocence et aux droits des victimes est révélateur à cet égard de la nécessité d'adapter les bâtiments judiciaires à la mission régaliennne dévolue au ministère, qui évolue elle-même au fil du temps.

Trois principaux facteurs doivent être mis en exergue : le caractère vaste et monumental de ce patrimoine ancien, son état ainsi que sa localisation, la sécurité de ces bâtiments.

L'essentiel du patrimoine judiciaire date du XIX^{ème} siècle. Il est classé monument historique à 80 %. Parfois, les monuments sont plus anciens, tel le Parlement de Normandie, qui a plus de 500 ans d'histoire. D'autres encore sont d'anciens évêchés ou couvents du XII^{ème} siècle. Ainsi le ministère de la justice joue un rôle important de maintien du patrimoine historique de la France, ceci alors

même que le ministère de la Culture ne participe pas au financement d'opérations immobilières sur des bâtiments publics classés appartenant à l'État.

L'état général des palais de justice est préoccupant et il importe de souligner les risques qu'ils font courir. Par exemple, les façades de Rouen qui se délitent, présentent non seulement une menace, mais un danger réel pour les passants. Il a donc fallu prendre des mesures conservatoires et il faudra trouver le financement des travaux de remise dans leur état initial des façades.

Le patrimoine judiciaire, qui jusqu'en 1987, relevait de la gestion des collectivités locales a souffert d'un défaut d'entretien. De manière régulière, des injonctions de fermer des sites judiciaires sont prises par les maires, en application des avis défavorables qu'ont émis les commissions de sécurité : les dernières en date concernent les tribunaux d'instance de La Rochelle et des Sables d'Olonne (mars et avril 2001). Le palais de justice de Laon, ancien évêché du XII^{ème} siècle, fait actuellement l'objet d'un important diagnostic de solidité et des mesures de sécurité ont été prises. Il en va de même à Dunkerque. Pour assurer la continuité du service public, des mesures de sécurité sont à prendre, des relogements à réaliser, des travaux de rénovation lourds à entreprendre. A la suite de l'accident mortel par effondrement survenu au tribunal d'instance de Mortain, un audit a été lancé en fin d'année 2000 sur la sécurité/solidité et anti-incendie de très nombreuses juridictions à risques.

B.- LES EXERCICES 2002 ET 2003

CREDITS INITIAUX ET OUVERTS D'ÉQUIPEMENT DES SERVICES JUDICIAIRES (Chapitres 57-11 ancien et 57-60 nouveau, articles 20,30, 71 et 72)⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁽²⁾	2004
Autorisations de programme initiales	135,53	86,44	102,60	122,72	116,32	83,85	242	292,7
Autorisations de programme ouvertes	170,59	101,30	174,40	212,48	336,41	289,26	404,14	
Autorisations consommées	151,93	92,98	115,19	109,90	165,91	96,6	134,3	
Taux de consommation des AP	13,57 %	13,99 %	10,05 %	7,96 %	49,3 %	37%	33,2%	
Crédits de paiement initiaux	137,40	148,79	146,50	89,26	126,99	79,27	104,77	111,7
Crédits de paiement ouverts	179,02	182,94	209,16	184,01	195,74	147,37	89,17	
Crédits consommés	144,35	127,04	116,79	110,25	122,81	135,23	55,17	
Taux de consommation des CP	80,6 %	69,4 %	55,8 %	60,6 %	62,6 %	91 %	61,8%	

(1) budget voté, sauf 2004 (projet de loi de finances).

(2) 19 septembre 2003

Source : ministère de la justice.

a) Une année 2002 optimale

L'année 2002 a vu l'achèvement des travaux et la mise en service des Palais de justice de Grenoble et de Fort-de-France et la restructuration en vue d'extension des tribunaux de grande instance de Bastia, Marseille et Rodez.

Sur les 259 millions d'euros **d'autorisations de programme** globalement utilisables, seules 95 millions ont été consommés soit un taux de consommation de 37 %. Ce chiffre doit cependant être pondéré car les 159 millions d'euros afférents à l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris, sont intégralement restés sans emploi, un site d'implantation approprié étant encore recherché.

Hors cette enveloppe spécifique, la consommation s'établit à 97 % de la ressource disponible. La fin de gestion au titre de l'article 20 n'a d'ailleurs pu être assurée, après utilisation des reliquats des années précédentes (2,9 millions d'euros), que par le recours à un virement interne de 6 millions d'euros. Cette consommation au-delà de la ressource apportée par la loi de finances initiale pour 2002 (56,4 millions d'euros) atteste l'importance des besoins d'équipement des juridictions ainsi que de l'urgence qui s'attache à leur réalisation.

En termes de **crédits de paiement**, les services judiciaires ont disposé de 147,4 millions d'euros, somme qui a été utilisée à 92 %, soit des ordonnancements et mandatements à hauteur de 135 millions d'euros. Il est d'ailleurs à noter, en ce qui concerne les crédits de paiement, que les délégations de fin d'année aux ordonnateurs secondaires n'ont été rendues possibles qu'en utilisant dans leur totalité, au bénéfice des autres articles judiciaires, les 19 millions d'euros inemployés au titre de l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris.

Plus globalement, si l'on considère l'ensemble des articles du chapitre 57-60 « équipement » et compte tenu de dotations quasi équivalentes, le montant des crédits de paiement reportés fin 2002 s'élève à 23,8 millions d'euros au lieu des 153,6 millions laissés sans emploi à l'issue de la gestion 2001.

Même si ce résultat a été optimisé par la mise en place « préventive » d'une ressource conséquente auprès de l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice afin d'éviter toute rupture de la chaîne des ordonnancements lors du passage sous ACCORD, l'exercice 2002 d'utilisation des crédits de paiement a été caractérisé par une réelle avancée de la capacité de la Chancellerie à consommer les crédits de paiement mis à sa disposition.

b) un exercice 2003 incertain

La constitution d'une réserve gouvernementale de précaution, le gel des reports et le gage destiné à abonder les crédits de fonctionnement de la direction de l'administration pénitentiaire ont réduit, principalement en ce qui concerne les crédits de paiement, les dotations imputées sur les articles d'équipement judiciaire.

A ce jour en effet ont été laissées à la disposition de la Chancellerie pour assurer le financement des programmes développés au bénéfice des juridictions les enveloppes suivantes :

- 244,8 millions d'euros d'autorisations de programme (auxquels s'ajoutent les 159,3 millions d'euros immobilisés au titre de l'opération de construction du nouveau TGI de Paris) ;
- 89,2 millions d'euros de crédits de paiement.

Concernant les **autorisations de programme**, le rythme de consommation est soutenu depuis le début d'année. Au titre des crédits déconcentrés, le montant des AP mises en place à la mi-août dépasse les 70 % et les 25,6 millions d'euros encore disponibles seront intégralement délégués d'ici le terme de la gestion tant pour les travaux diligentés sur les différents sites du palais de Justice de Paris (enveloppe 2003 : 15 millions d'euros) que pour les opérations déconcentrées, les besoins de mise aux normes, de sécurisation et de modernisation/extension présentés par les juridictions de métropole et d'outre-mer outrepassant toujours les financements disponibles.

Les autorisations de programme mises en place au bénéfice des opérations confiées par conventions de mandat à l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice s'élèvent mi-août à 51 millions d'euros soit 41 % de la dotation utilisable. Il s'agit essentiellement de compléments venant abonder le financement d'opérations en cours (Pontoise : + 29,7 millions d'euros, Versailles : + 6,4 millions d'euros, Narbonne : + 3,9 millions d'euros). Les 72 millions d'euros restant actuellement disponibles sont d'ores et déjà programmés pour faire l'objet d'une affectation au cours du second semestre.

La situation des **crédits de paiement** se révèle dès à présent moins tendue que lors de l'exercice précédent. Il convient tout d'abord de préciser que dans la perspective du passage sous Accord de la comptabilité de la Chancellerie et afin d'éviter toute rupture des paiements, l'AMOTMJ s'était vue dotée en 2002 d'une enveloppe suffisante pour assurer les ordonnancements afférents aux premiers mois de la gestion 2003. Ce dispositif a fonctionné de manière satisfaisante et a permis dans un contexte de pénurie de n'adresser de premiers crédits de paiement à l'Agence que fin juillet 2003.

Pour les crédits déconcentrés en revanche, même si les premières dépenses n'ont pu être comptabilisées que tardivement suite à l'introduction du système Accord, les demandes de crédits de paiement, présentées par les ordonnateurs secondaires et les ordonnancements effectués par le Service Immobilier du Palais de Justice de Paris (SIPJP) n'ont pu être honorées, dès le début juin, qu'en ayant recours à des virements au sein des dotations de chapitre 57-60.

Toutefois, le disponible actuel sur l'article précité est de 3,2 millions d'euros, et il apparaît aujourd'hui, qu'au regard des possibilités de virements internes et des taux de consommation constatés, un déficit de crédits de paiement sur cet article en 2003 puisse être évité.

C.- LES PREVISIONS POUR 2004

Les **autorisations de programme** afférentes aux dépenses d'équipement judiciaire inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 2004 s'élèvent à 292,7 millions d'euros dont 118 millions destinés aux opérations confiées par conventions de mandat à l'Agence de Maîtrise d'Ouvrage des Travaux du Ministère de la Justice. Sur ces 292,7 millions d'euros, 78 millions correspondent à des crédits de la loi d'orientation et de programmation pour la justice votée mi-2002.

L'enveloppe des **crédits de paiement** totalise pour sa part 111,7 millions d'euros mais ce montant pourrait se révéler insuffisant pour assurer les ordonnancements et mandatements des derniers mois de la gestion si tous les chantiers connaissent le rythme d'avancement programmé. Ce d'autant que les reports de 2003 sur 2004 risquent d'être faibles étant donné la consommation des crédits de paiement en 2003.

Les 118 millions d'euros d'autorisations de programme attribués à l'**AMOTMJ** permettront la poursuite des opérations en cours (pour un coût de 50 millions d'euros), le lancement d'opérations nouvelles, parmi lesquelles, on peut citer Bobigny, Châlon-sur-Saône, Douai, Laon, Chartres ou Rouen (pour un coût de 38 millions d'euros) et la résorption des déficits de surfaces entraînés par l'augmentation des effectifs (30 millions d'euros).

OPÉRATIONS JUDICIAIRES CONFIAÉES A L'AGENCE DE MAÎTRISE D'OUVRAGE DES TRAVAUX DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Site	Nature des travaux	Coût estimé (en millions d'euros)	État d'avancement	Date de livraison
Aix-Verdun	restructuration CA	à définir	études préalables en cours	à définir
Nouvelle CJ Aix-Carnot	reconstruction TGI	à définir	études préalables en cours	à définir
Avesnes/Helpe	construction	21,4	appel d'offres travaux	2 ^{ème} semestre 2006
Basse-terre	extension	35	études préalables en cours	à définir
Besançon	extension/restructuration	36,3	travaux	1 ^{er} semestre 2005
Bobigny	extension	à définir	études préalables en cours	à définir
Caen	construction	à définir	études préalables en cours	à définir
Cayenne	construction	à définir	choix du site et programmation	à définir
Chalon sur Saône	extension/restructuration	à définir	études préalables en cours	à définir
Chartres	restructuration TGI	à définir	études préalables en cours	à définir
École Nationale des Greffes de Dijon	extension/restructuration	36	passation marché maîtrise d'œuvre	1 ^{er} semestre 2008
Douai	extension/restructuration	à définir	études préalables en cours	à définir
Fort de France	construction pour relogt	à définir	études préalables en cours	à définir
Laon	réhabilitation	à définir	études préalables en cours	à définir
Le Lamentin	construction	à définir	études préalables en cours	à définir
Montmorency	construction	7,6	approbation du programme	à définir
Narbonne	construction	21,3	travaux	2 ^{ème} semestre 2004
Pointe a pitre	construction	43,5	lancement concours conception	2 ^{ème} semestre 2008
Pontoise	construction	74,7	seconde tranche de travaux en cours	2 ^{ème} semestre 2005
Rouen	construction/restruct CA	à définir	études préalables en cours	à définir
Toulouse	extension/restructuration	67,1	études complémentaires phase 2	2 ^{ème} semestre 2007
Thonon les bains	construction	19,9	dossier de consultation des entreprises	2 ^{ème} semestre 2006
Versailles	extension/restructuration	70,2	études de définition	1 ^{er} semestre 2008

En 2004, les crédits consacrés aux **opérations déconcentrées** des services judiciaires (hors enveloppe pour la rénovation et la mise en sécurité du palais de justice de Paris) se monteront à 37 millions d'euros, soit une progression de 15,6 % par rapport à 2003 et de 20,4 % par rapport à 2002.

Afin de permettre à l'institution judiciaire de faire face aux enjeux essentiels auxquels elle est confrontée et pour répondre à l'accroissement du nombre des demandes dont elle est saisie, les priorités suivantes seront mises en exergue :

- amélioration du fonctionnement des juridictions au travers d'opérations de rénovation et de restructuration, rendues nécessaires par l'arrivée de personnels nouvellement recrutés et formés ou par la modernisation des méthodes de travail ou les évolutions législatives ;

- traitement des avis défavorables des commissions de sécurité et de manière générale des remarques de ces commissions, remise aux normes du parc judiciaire à la suite des diagnostics de sécurité actuellement diligentés ;

- renforcement de la sûreté des palais de justice, notamment par la mise en place de dispositifs anti-intrusion ou de tous aménagements adaptés suite à l'enquête lancée auprès des cours d'appels ;

- traitement de l'impact immobilier de la loi relative à la lutte contre la grande criminalité, et notamment l'installation des juridictions interrégionales de lutte contre la grande criminalité.

OPERATIONS JUDICIAIRES DECONCENTREES

Site	Nature des travaux	Coût estimé (en millions d'euros)	État d'avancement	Date de livraison
AJACCIO	extension/restructuration	10,2	projet en cours de validation	1er semestre 2006
ANNECY	remise en état/restructuration après attentat	14	études	1 ^{er} semestre 2005
BASTIA	restructuration		restructuration en cours	1 ^{er} semestre 2004
BELFORT	reconstruction	3,3	travaux 3ème phase achevés	septembre 2003
BOBIGNY	création salle d'assises supplémentaire	3,2	travaux en voie d'achèvement	octobre 2003
BORDEAUX	restructuration/réhabilitation CA et TI	6,5	appel d'offres en cours	2 ^{ème} semestre 2005
CAHORS	extension/restructuration	5	marché de travaux	2 ^{ème} semestre 2004
LAVAL	construction bâtiment neuf	16,9	appel d'offres en cours	2 ^{ème} semestre 2005
LE HAVRE	construction TC et CPH	11,6	choix du lauréat du concours	2 ^{ème} semestre 2006
LISIEUX	réparation aile incendiée	à définir	programme en cours	à définir
LONS LE SAUNIER	restructuration et extension dans ancienne gendarmerie	1,5	études de faisabilité en cours	à définir
LYON	restructuration palais historique des 24 colonnes	44,8	convention de mandat avec le Conseil Général du Rhône en cours de mise au point	à définir
NANTERRE	mise en sécurité, désamiantage, façades	21,4	établissement du dossier de consultation des entreprises	2 ^{ème} semestre 2006
NIORT	extension/restructuration	3,2	études avant-projet définitif	1 ^{er} semestre 2005
QUIMPER	extension/restructuration	3,3	programmation en cours	à définir
ROANNE	reconstruction/extension	11,2	travaux en cours	octobre 2003
ROUEN	restauration des façades	18,6	études avant-projet définitif	2 ^{ème} semestre 2007
SAINT ETIENNE	extension/restructuration	18,9	travaux en cours	1 ^{er} semestre 2004
STRASBOURG	extension/restructuration	24	études de conception en cours	1 ^{er} semestre 2007

D.- UN IMPERATIF : UN NOUVEAU TGI DE PARIS

15 millions d'euros d'autorisations de programme sont affectés cette année à ce site immense (190.000 m² SHOB), qui réunit la Cour de Cassation, mais aussi la Cour d'Appel, le tribunal de grande instance et le tribunal de commerce, les plus chargés d'affaires de France. Ces autorisations de programme correspondent, en effet, au montant annuel de la maintenance lourde et de la mise aux normes de l'ensemble du palais de justice de Paris, entièrement classé monument historique. Cette dotation, comme chaque année, permettra de mettre aux normes, renforcer la sûreté et maintenir le fonctionnement de l'ensemble immobilier mais le manque de surfaces, leur obsolescence et les charges de loyers importantes qui en résultent, plaident chaque année un peu plus pour la construction d'un nouveau tribunal de grande instance.

Ce projet, « serpent de mer » de l'équipement judiciaire, a été relancé à l'initiative du Président de la République qui a estimé indispensable de « *donner au TGI de Paris les locaux dignes de la très grande juridiction qu'il est* ».

La dimension exceptionnelle de ce projet nécessitera la mobilisation de moyens financiers et techniques adaptés à l'enjeu. Dans l'immédiat, une équipe de préfiguration à vocation opérationnelle sera mise en place. Un comité consultatif associant l'ensemble des acteurs du monde judiciaire et des utilisateurs du palais aura vocation à suivre le processus de création du Tribunal de Grande Instance en étroite concertation avec l'équipe technique.

Un établissement public devrait être rapidement créé pour piloter un programme particulièrement complexe et d'un enjeu capital pour la justice de notre pays. Placé sous la tutelle du Garde des sceaux, il exercera l'ensemble des prérogatives dévolues au maître d'ouvrage.

Cet établissement sera administré par un conseil composé de représentants du Ministre de la Justice, du premier président de la cour d'appel de Paris, du procureur général près ladite cour, du préfet de la région Ile-de-France, du maire de Paris, de personnalités qualifiées et de représentants de son personnel. Par ailleurs, un comité consultatif réunira les chefs des juridictions parisiennes, leurs chefs de greffe, des représentants de leurs personnels (magistrats, fonctionnaires), les administrations intéressées et des représentants des professions judiciaires concernées. Il donnera un avis sur les orientations du projet ainsi que sur le schéma d'aménagement, d'organisation et de fonctionnement du palais de justice. L'établissement public sera dirigé par un directeur général nommé par décret. Il pourra passer toutes conventions utiles à l'exécution de sa mission avec l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice ; à cette fin, une modification sera apportée au décret du 31 août 2001.

Une expertise est d'ores et déjà en cours, au sein de la direction des services judiciaires, afin d'actualiser les besoins à l'horizon 2020 et de définir une première analyse des surfaces nécessaires. Pour donner un ordre d'idées, le schéma directeur établi en 1997 avait conclu à la nécessité de doter la juridiction de 100.000 mètres carrés de surface hors œuvre.

Votre Rapporteur se félicite de ce premier pas, modeste, mais indispensable pour mener à bien ce projet car il permet d'y associer l'ensemble des acteurs du monde judiciaire.

Comptablement, rappelons que l'opération de construction du nouveau tribunal de grande instance de Paris se présente à ce jour comme suit : 167,7 millions d'euros d'autorisations de programme sont disponibles dont seulement 0,23 million a été consommé ; et 19,8 millions d'euros de crédits de paiement sont également inscrits au chapitre 57-60 article 72 dont seulement 116.357 ont été consommés.

CHAPITRE V

LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

La situation de l'administration pénitentiaire se caractérise par une triple augmentation : augmentation du nombre de détenus pris en charge, augmentation du nombre de personnels affectés à cette mission, augmentation des moyens, en particulier d'équipement, dont bénéficie cette administration.

Le risque auquel l'administration pénitentiaire est aujourd'hui confrontée est que la première augmentation, celle des détenus, absorbe les deux autres, les rendant en partie inopérantes. La situation des prisonniers comme des personnels ne serait alors pas améliorée et de nouvelles augmentations de crédits seraient nécessaires pour éviter que la situation désastreuse du système pénitentiaire (en particulier de son équipement), situation dénoncée au Parlement dans une rare unanimité, ne perdure. Il s'agit bien sûr d'un scénario catastrophe que nul ne souhaite voir réalisé mais la menace est, selon votre Rapporteur, sérieuse.

La loi d'orientation et de programme prévoit d'importants moyens pour les quatre prochaines années, des moyens encore supérieurs à ceux dégagés entre 1997 et 2002, déjà en progression. 3.740 emplois supplémentaires sont donc programmés ainsi que 1,3 milliard d'euros d'autorisations de programme.

Le projet de loi de finances s'inscrit parfaitement dans cette programmation, ce dont se félicite votre Rapporteur, puisque le budget de l'administration pénitentiaire est en hausse de 7,75 %. 1.111 créations d'emplois sont inscrites au projet de loi de finances et 668 millions d'euros (dont 441 millions d'euros au titre de la LOPJ) d'autorisations de programme sont prévues.

I.- LA PRISE EN CHARGE DE LA POPULATION PENALE

A.- UN REBOND DE L'INFLATION CARCERALE TRES INQUIETANT

1.- Une population carcérale en hausse de 25 % depuis le 1^{er} janvier 2002

Le nombre total de détenus en métropole et en outre mer s'établit au 1^{er} juillet 2003 à 60.963 contre 56.385 il y a un an et 49.718 au 1^{er} juillet 2001. Cette évolution confirme la très nette tendance à l'augmentation de la population carcérale. Malgré les mesures de grâce du 14 juillet, qui ont fait baisser le nombre des détenus, cette surpopulation s'accompagne d'une dégradation qualitative des conditions de vie en prison, donc des chances de réinsertion.

Rappelons qu'historiquement, si la population carcérale avait connu une hausse importante de 50 % entre 1980 et 1996, passant de 36.934 à 55.062, depuis cette date, on notait une diminution de 13 % pour s'établir à 47.837 au 1^{er} janvier 2001. C'est au mois d'octobre 2001 que cette évolution s'est inversée et, entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} juillet 2003, la hausse est de 25% ce qui est tout à fait considérable.

**EVOLUTION DE LA POPULATION DETENUE EN METROPOLE ET DANS LES DOM
SELON LA CATEGORIE PENALE DEPUIS 1991 – AU 1^{ER} JANVIER DE CHAQUE ANNEE –
ET POPULATION PRESENTE AU 1^{ER} JUILLET 2003**

Année	Prévenus	Condamnés*	Ensemble	Taux de prévenus (%)
1991	19.864	29.219	49.083	40,5
1992	20.410	29.705	50.115	40,7
1993	21.143	29.199	50.342	42
1994	20.959	31.592	52.551	39,9
1995	23.076	30.859	53.935	42,8
1996	21.917	33.145	55.062	39,8
1997	22.521	31.748	54.269	41,5
1998	21.591	32.254	53.845	40,1
1999	20.452	32.509	52.961	38,6
2000	18.100	33.341	51.441	35,2
2001	16.107	31.730	47.837	33,7
2002	16.124	32.470	48.594	33,2
2003	20.852	34.555	55.407	37,6
au 1 ^{er} juillet 2003	21.925	39.038	60.963	36

* : y compris les contraintes par corps

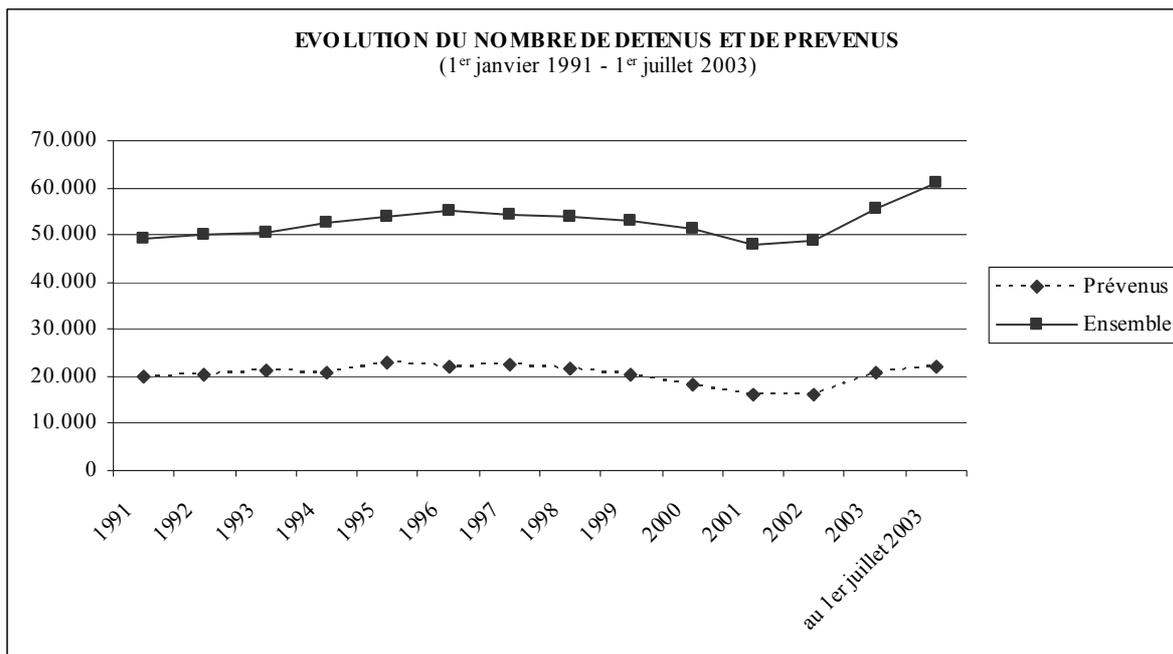
Sources : statistiques mensuelles et trimestrielles – PMJI

Deux facteurs contribuent à l'évolution de la population détenue : l'évolution des entrées en détention et celle des durées moyennes de détention. En 2002, le nombre des entrées en détention a augmenté de 21 %. Cette augmentation a concerné plus particulièrement des incarcérations dans le cadre d'une comparution immédiate (+ 26 %) ou dans le cadre d'une détention provisoire (+ 25 %).

Parallèlement, on observe une diminution de l'indicateur de la durée de détention ; cet indicateur s'établit en 2002 à 7,7 mois contre 8,6 mois en 2001. On retrouve ainsi les niveaux observés en 1995.

2.– Une remontée inédite du nombre de prévenus détenus

Plus inquiétante est la hausse encore plus rapide du nombre de prévenus. La loi relative à la présomption d'innocence avait en partie atteint son but en faisant significativement baisser le nombre de prévenus en détention : alors que le taux de prévenus oscillait autour de 40 % jusqu'en 1999, ce taux était en baisse régulière depuis 2000 pour atteindre 33,2 % au 1^{er} janvier 2002. Malheureusement, il est depuis reparti à la hausse puisqu'il était de 37,6 % au 1^{er} janvier 2003. Entre ces deux dates, le nombre de prévenus a augmenté de 29% alors que le nombre de détenus n'augmentait « que » de 6,4 %.



3.- Des taux d'occupation très excessifs

Les changements constatés ont eu un impact sur les conditions de prise en charge, notamment sur le taux d'occupation (ou densité de population carcérale) des établissements. Le rapport entre le nombre de détenus (60.963) et le nombre de places opérationnelles (48.603) est au 1^{er} juillet 2003 de 125,4 %.

Ce taux varie fortement selon le type d'établissement : pour les maisons d'arrêt et les centres de semi-liberté, ce taux est de 141,84 %, de 106,92 % pour les maisons centrales, de 93,6 % pour les centres de détention, et 73,78 % pour les centres pour peines aménagées. Ainsi les établissements pour peine ne sont-ils plus épargnés par ce phénomène : la maison centrale de Saint-Martin-de-Ré atteint 100,6 % de remplissage, celle d'Arles 102,7 %. Quant au centre de détention de Faa'a Nuutania (Tahiti), il atteint le taux record de 442,5 % avec 177 détenus pour 40 places.

TAUX D'OCCUPATION PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT AU 1^{er} JUILLET 2003

Champ : métropole et outre-mer

Type d'établissement	Capacité norme circulaire	Capacité opérationnelle	Détenus présents au 1 ^{er} juillet 2003	Densité (en %)
Maisons d'arrêt et centres de semi-liberté non autonomes	25.234	25.202	36.122	143,3
centres de semi-liberté autonomes	632	632	609	96,4
Maisons centrales	1.600	1.422	1.559	109,6
Centres de détention	10.200	10.015	9.200	91,9
Ensemble	49.120	48.603	60.963	125,4

Source : statistique mensuelle au 1^{er} juillet 2003.

Cette augmentation des taux d'occupation est bien sûr négative pour les prisonniers qui se voient obligés de partager leur cellule, mais aussi pour les personnels, en particulier pour les surveillants. En effet, l'organigramme d'un établissement pénitentiaire est calculé en fonction de sa capacité d'accueil théorique et non pas en fonction de son taux d'occupation.

4.- Les mineurs en détention

L'analyse des effectifs entre chaque 1er janvier depuis 1997 montre un ralentissement de la croissance du nombre de mineurs détenus (+ 6,5 % entre janvier 1997 et 1998, + 0,6 % entre janvier 1999 et 2000, - 14,2 % entre janvier 2000 et 2001). On assiste à un renversement de tendance entre janvier 2001 et 2002, le nombre de mineurs détenus ayant connu une progression de 34,1 %. Malgré une diminution entre janvier 2002 et janvier 2003 (- 2,2 %), l'année 2002 est marquée par un nombre important de mineurs détenus.

Par ailleurs, bien que la tendance générale ait été à la stabilité, voire à la baisse entre octobre et janvier depuis 1998, on observe une nette remontée des effectifs de mineurs détenus au 1er janvier 2002 (+ 35,0 % entre octobre 2001 et janvier 2002). Cette tendance se poursuit en 2002, avec une croissance des effectifs de 17,1 % entre octobre 2002 et janvier 2003.

On observe une grande stabilité de la répartition par âge des mineurs détenus. La population mineure en détention est majoritairement âgée de plus de 16 ans (90,0 % au 1er janvier 2003) ; la part des mineurs de moins de 16 ans n'excédant jamais 17,4 % de l'ensemble des mineurs détenus (au 1^{er} juillet 2002).

Au 1^{er} janvier 2003, sur 808 mineurs, 81 sont âgés de moins de 16 ans. Conformément aux conditions d'âge requises pour la mise en détention, ces 81 mineurs sont soit détenus au titre de la détention provisoire dans le cadre d'une procédure criminelle (65 prévenus), soit condamnés pour des faits commis après 13 ans (16 condamnés). Dans les deux cas, l'incarcération d'un mineur avant son 16ème anniversaire revêt un caractère exceptionnel soulignant l'extrême gravité des faits qui lui sont reprochés.

La nouvelle carte pénitentiaire des établissements habilités à l'accueil des mineurs est définie par la circulaire en date du 26 octobre 2001. Elle porte à 59 le nombre d'établissements habilités pour une capacité de 1.136 places (Métropole et Outre-Mer).

La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit d'étendre la liste de ces établissements afin que les capacités d'accueil soient plus importantes et mieux réparties sur le territoire national : 500 nouvelles places seront ainsi créées en deux ans, d'une part, dans les quartiers pour mineurs existants pour 350 d'entre elles et, d'autre part, par l'ouverture de nouveaux quartiers dans le cadre du « programme 4000 ».

B.- LE « MILIEU OUVERT »

La notion de « milieu ouvert » rassemble l'ensemble des mesures pénales qui constituent une alternative à l'incarcération. Sous la pression de l'inflation carcérale et sous l'influence des travaux de recherche relatifs à la réinsertion des personnes détenues, les autorités judiciaires ont développé des peines alternatives à l'enfermement total pour les personnes passibles de courtes peines, en recourant soit aux mesures de milieu ouvert, soit à la semi-liberté. Malheureusement, ces mesures restent encore très insuffisamment utilisées et connaissent même depuis 2001 un certain recul, qui inquiète votre Rapporteur. Il paraît en effet évident, au vu des expériences européennes les plus probantes, que le « tout prison » n'est ni socialement ni économiquement justifié.

1.- Évolution des personnes et des mesures en milieu ouvert

Au 1^{er} janvier 2003, les services pénitentiaires d'insertion et de probation prennent en charge 129.269 personnes assignées à une mesure en milieu ouvert et suivent 139.361 mesures. Les sursis avec mise à l'épreuve forment un peu plus des trois quarts des mesures suivies en milieu ouvert, les mesures de travail d'intérêt général représentent 14 %, les mesures de libération conditionnelle 4,3 %.

Entre le 1^{er} janvier 2002 et le 1^{er} janvier 2003, le nombre de personnes prises en charge a diminué de 8 %, soit environ 11.000 personnes en moins. Au regard des mesures (- 11 %), les TIG ont enregistré une baisse de 19 %, les sursis avec mise à l'épreuve, une baisse de 10 %.

Deux facteurs contribuent à l'évolution de la population prise en charge en milieu ouvert : l'évolution des flux d'ouvertures de dossiers et celle de la durée de prise en charge. L'augmentation, observée entre 1995 et 2001, des personnes et des mesures suivies est imputable à un recours plus massif à ces mesures (+ 21,3 % dossiers ouverts en plus entre les deux dates), et, dans une moindre proportion, à une augmentation de l'indicateur de durée moyenne de suivi (+ 1,4 mois).

Le recul observé entre le 1^{er} janvier 2001 et le 1^{er} janvier 2003 est lié à une baisse de 16,5 % des entrées en milieu ouvert, l'indicateur de durée moyenne de suivi ayant augmenté (+ 3,2 mois).

ÉVOLUTION DES MESURES EN MILIEU OUVERT

Année	Personnes	Mesures				
		SME*	LC*	TIG*	Autres mesures*	Total
1995	102.254	87.776	5.053	18.928	5.223	116.980
1996	105.222	86.594	5.089	20.903	5.520	118.106
1997	117.061	96.523	5.356	22.812	5.654	130.345
1998	122.959	104.482	4.775	23.763	5.534	138.554
1999	131.367	109.349	4.685	23.952	5.760	143.746
2000	135.020	113.499	4.852	24.962	6.275	149.588
2001	141.697	119.764	5.013	25.411	7.013	157.201
2002	140.622	119.753	5.904	23.488	7.253	156.398
2003	129.269	107.846	6.056	19.106	6.353	139.361
Évolution 1995-2003	26,4%	22,8%	19,7%	0,9%	21,6%	19,1%
Évolution 2001-2003	-8,7%	-9,9%	+20%	-24,8%	-9,4%	-11,3%

* 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 : Direction de l'administration pénitentiaire.

a) La semi-liberté

Les décisions de semi-liberté sont restées assez stables en 2002 (6.527) par rapport à 2001 (6.481). Toutefois, cette stagnation traduit un double mouvement : les semi-libertés prononcées en cours d'exécution ont augmenté (+ 11 %), celles prononcées *ab initio* ont diminué de 6 %, contrairement aux placements à l'extérieur. En outre, après une relative augmentation observée entre 1995 et 1999, depuis cette date, le nombre total de semi-libertés accordées par les juges de l'application des peines tend à baisser, retrouvant ainsi le niveau enregistré en 1995. Un des obstacles au développement de la mesure est le nombre limité de places dans les centres de semi-liberté et quartiers de semi-liberté. Seules 1.944 places sont en effet disponibles pour cette mesure.

b) La libération conditionnelle

L'article 125 de la loi n°2000-516 du 15 juin 2000 dispose que lorsque la peine privative de liberté prononcée est d'une durée inférieure ou égale à dix ans, ou que, quelle que soit la peine initialement prononcée, la durée de détention restant à subir est inférieure ou égale à trois ans, la libération conditionnelle est accordée par le juge de l'application des peines. Dans les autres cas, la libération conditionnelle est accordée par la juridiction régionale de la libération conditionnelle. Cette loi modifie donc celle du 4 janvier 1993 qui disposait que le juge de l'application devait statuer sur la situation des personnes condamnées dont la peine était inférieure à 5 ans au moment de l'incarcération. Le Garde des Sceaux statuait sur les autres cas.

Au cours de l'année 2002, 5.056 libérations conditionnelles ont été accordées, soit une baisse de 14 % par rapport à 2001. Cette baisse est d'autant plus remarquable qu'elle s'est faite dans un contexte de hausse globale de la population condamnée (+ 6,4 % entre le 1er janvier 2002 et le 1er janvier 2003), notamment des condamnés à une peine de moins de 3 ans (+ 12 %).

c) Le placement sous surveillance électronique

Lancée en octobre 2000, l'expérimentation du placement sous surveillance électronique est suivie aujourd'hui dans 46 juridictions. Le développement de ce dispositif est l'un des objectifs de la LOPJ. A terme, il doit permettre la surveillance de 3.000 personnes.

La situation au 16 juillet 2003 est la suivante :

- 922 mesures ont été prononcées depuis le début de l'expérimentation ;
- 668 sont terminées et 254 sont en cours ou suspendues ;
- 51 ont été retirées, dont 6 pour évasion.

Au terme de cette deuxième phase d'expérimentation, le dispositif de placement sous surveillance électronique apparaît comme une mesure fiable d'exécution des peines et comme une réelle alternative à l'emprisonnement.

Au plan technique, le dispositif mis en place par des entreprises spécialisées dans le contrôle à distance a fait ses preuves et aucun incident majeur n'a été constaté par les utilisateurs. Les magistrats ont pu être informés en temps réel, par l'administration pénitentiaire, des manquements commis par les personnes placées sous surveillance électronique.

Il s'agit désormais de convaincre les magistrats d'utiliser ce dispositif ce qui ne semble pas être chose facile. L'administration pénitentiaire n'utilise en effet aujourd'hui que 50% des équipements qu'elle a acquis, ce à un prix élevé, faute de demandes suffisantes des magistrats. Cette pratique doit désormais s'inscrire dans les mentalités.

2.- Les structures

a) Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)

En 1998, l'administration pénitentiaire a engagé une réforme majeure de l'organisation et du fonctionnement de ses services chargés de l'insertion et de la probation. Répondant notamment à une modification du contexte d'intervention (évolution socio-économique avec une aggravation très nette de la situation économique et sociale des publics suivis, modification de l'environnement social avec le transfert au département des compétences en matière d'aide sociale...), aux évolutions importantes, quantitatives et qualitatives, de l'activité des services, aux transformations des méthodes de travail des travailleurs sociaux pénitentiaires, la réforme des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), consacrée par le décret du 13 avril 1999, a permis de moderniser et de rendre plus lisible l'action de l'administration pénitentiaire pour l'exécution des mesures pénales et l'insertion des personnes placées sous main de justice.

Au 1^{er} janvier 2003, les services pénitentiaires d'insertion et de probation prennent en charge 129.269 personnes en milieu ouvert (pour 139.361 mesures) et 60.963 détenus, soit en moyenne un ratio d'un travailleur social pour 90 personnes placées sous main de justice. Ils assument également la préparation des mesures d'aménagement de peines et la création des dispositifs de placement extérieur ; ils pilotent la préparation à la sortie des personnes détenues, l'accès aux droits sociaux, la formation professionnelle et l'action culturelle des personnes incarcérées; ils participent au Projet d'Exécution de peine (PEP), à la lutte contre l'illettrisme et l'indigence. Ils ont un rôle de coordination départementale pour les activités physiques et sportives, les actions de lutte contre les toxicomanies et d'éducation pour la santé conduites en établissement pénitentiaire. Enfin, ils sont force de proposition en matière d'enseignement, de travail pénitentiaire et d'action sanitaire.

Depuis 1995, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ont bénéficié de 817 créations d'emplois brutes de travailleurs sociaux afin de mieux répondre à l'augmentation significative de leur charge de travail (plus de 100 % de mesures de milieu ouvert en 10 ans) et à la diversification de leurs missions. La création de 171 emplois de personnels d'encadrement a permis d'engager une véritable structuration de la fonction de management des services. La capacité administrative des services a été renforcée par 60 transferts d'emplois de la DSJ et 140 créations, dont 63 personnels de catégorie B pour la mise en place des régies comptables d'avances et de recettes.

Au titre du projet de loi de finances pour 2004, la création de 9 chefs de services d'insertion et de probation et de 150 conseillers est prévue. Cela est-il suffisant ? Au vu de la baisse des mesures en milieu ouvert, on peut le penser mais les SPIP ont aussi un rôle fondamental à jouer en faveur des personnes détenues, qui, elles, sont malheureusement en hausse.

b) Les centres pour peines aménagées

Les centres pour peines aménagées (CPA) constituent un nouveau type d'établissement pénitentiaire. Implantés en centre-ville, ils diffèrent des maisons d'arrêt, inadaptées à des traitements personnalisés, et visent à améliorer la prise en charge des courtes et moyennes peines, à moins d'un an de libération. Résolument tournés vers la réinsertion et un retour rapide des personnes en milieu libre, ces établissements offrent un régime de vie progressif, basé sur un apprentissage de l'autonomie et une responsabilisation des condamnés, afin d'élaborer un projet de sortie favorisant l'accès à des mesures d'aménagement de peine. Ils sont également susceptibles d'accueillir des détenus bénéficiant d'une mesure de semi-liberté ou d'un placement à l'extérieur.

Les caractéristiques des CPA sont adaptées à leur mission : peu de sécurité passive, mais un encadrement en personnel adapté, avec notamment une présence affirmée des travailleurs sociaux, des partenaires extérieurs (logement, formation, travail, santé...) et des personnels de surveillance exerçant une mission un peu comparable à celle qu'ils remplissent dans les quartiers mineurs, davantage tournée vers l'animation et le tutorat.

Le programme de réalisation des centres de semi-liberté et des centres pour peines aménagées prévoit l'expérimentation de ce nouveau type d'établissement sur trois sites existants dans le patrimoine pénitentiaire :

- l'ancien centre pénitentiaire de Metz-Barrès
- l'ancienne prison hôpital de Marseille-Baumettes
- l'actuel centre de semi-liberté de Villejuif

Reste que l'on constate avec les CPA les mêmes difficultés qu'avec le bracelet électronique : au 1^{er} juillet 2003, sur les 164 places disponibles, seules 121 étaient utilisées, soit un taux d'occupation de seulement 73,78 %.

II.- LES PERSONNELS PENITENTIAIRES ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

La loi d'orientation et de programmation pour la justice, prenant en compte l'augmentation de la population carcérale, prévoyait la création de 3.740 emplois d'ici à 2007. Le projet de loi de finances pour 2003 avait retenu la création de 870 emplois, le présent projet va au-delà puisque 1.111 emplois supplémentaires y sont inscrits au bénéfice de l'administration pénitentiaire.

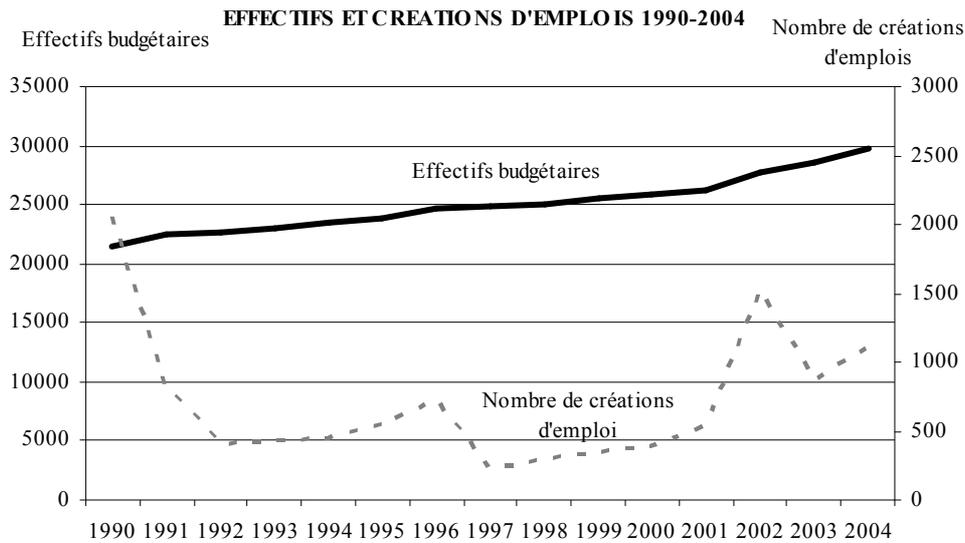
Malgré cette hausse constante des effectifs, les besoins en personnels sont très importants, eu égard à la prise en charge des personnes placées sous main de justice, voire cruciaux pour une administration en charge d'une mission de sécurité publique, exercée dans des conditions très délicates.

A.- UNE AUGMENTATION DES MOYENS

1.- La progression des effectifs

Les effectifs, tous corps confondus, sont en hausse régulière depuis 10 ans, passant de 23.071 personnels en 1993 à 28.590 dix ans plus tard, soit une hausse de 23,92 %, et un total de 28 804 en y ajoutant le personnel de l'ENAP (214 agents en 2003).

En 2003, l'effectif budgétaire de l'administration pénitentiaire (28.804 agents) se répartit de la manière suivante : 394 personnels de direction, 22.435 personnels de surveillance, 2.565 personnels administratifs, 731 personnels techniques, 2.473 personnels socio-éducatifs et 206 agents contractuels.



Votre Rapporteur souhaite souligner la diversité des personnels de l'administration pénitentiaire : certes, les surveillants sont très majoritaires et sont l'incarnation la plus évidente du « cœur de métier » de cette administration, mais celle-ci ne saurait fonctionner et mener à bien les missions qui lui sont confiées sans la compétence des personnels administratifs et techniques qui se sentent parfois laissés à l'écart des évolutions de l'administration pénitentiaire, leur rôle étant insuffisamment reconnu.

CRÉATIONS D'EMPLOIS 1990-2004

Année	Nombre de créations d'emplois	Nombre d'emplois consacrés à l'ouverture d'établissements	Effectifs budgétaires
1990	2.053	1927 (programme 13000)	21.407
1991	811	511 (programme 13000)	22.407
1992	399	208 (programme 13000)	22.704
1993	430		23.071
1994	450		23.477
1995	550		23.908
1996	730	230 (ouverture des établissements de Ducos (Martinique) et Baie Mahault (Guadeloupe))	24.619
1997	211	127 (ouverture de Remire-Montjoly (Guyane))	24.786
1998	300	12 (programme 4000)	25.086
1999	344	25 (programme 4000)	25.474
2000	386	30 (ouverture d'un CPA)	25.868
2001	530	215 (programme 4000)	26.233
2002	1.525	276 (programme 4000)	27.755
2003	870	477 (programme 4000)	28.590
2004	1.110	71 (programme 13.200)	29.700
Total	10.699	nd	nd

Source : Direction de l'administration pénitentiaire.

1.110 créations d'emplois sont demandées au titre du projet de loi de finances pour 2004 et concerneront les mesures prioritaires suivantes :

- l'ouverture des établissements du programme 13.200 ;
- la création d'équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) ;
- le renforcement des services pénitentiaires d'insertion et de probation ;
- l'amélioration des services de formation ;
- l'ouverture des Unités Hospitalières Sécurisées Inter-régionales (UHSI).

2.- L'amélioration des situations statutaires et indemnitaires

a) La filière des personnels de direction

La réforme intervenue en 2002 ⁽⁵⁾ a sensiblement amélioré le statut des directeurs des services pénitentiaires, notamment grâce à des durées de carrière plus courtes, un pyramidage et un volet indemnitaire plus avantageux.

Cependant, les personnels de direction restent fortement sollicités, et le seront plus encore par le programme de modernisation de l'administration pénitentiaire qu'ils vont avoir à conduire. En outre, ils doivent faire face à la fois à une restructuration des établissements et à des contraintes internes de gestion des ressources humaines accentuées par l'augmentation, depuis deux ans, du nombre de détenus.

Face à l'alourdissement des missions, le statut des DSP demeure insatisfaisant, les plaçant dans une position inférieure à celle de leurs homologues institutionnels (commissaires de police, jouissant du même système de retraite des services actifs) alors qu'ils exercent quotidiennement, sans défaillance, des missions de sécurité publique et de garants de l'État de droit.

Pour ces raisons, et afin de développer des passerelles entre des corps homologues, l'administration pénitentiaire prévoit une revalorisation indiciaire des directeurs de service pénitentiaire hors classe et de 2^{ème} classe, proche de celle obtenue par la police nationale.

b) La filière des personnels de surveillance (22.435 emplois soit 78 % des effectifs)

Outre le projet de réforme des chargés d'application informatique et la création des ERIS, un relevé de décision entre la direction de l'administration pénitentiaire et le syndicat national pénitentiaire Force ouvrière a été signé le 11 juillet 2003. Parmi les nombreuses mesures envisagées, une réflexion sur l'évolution des missions et des métiers et les conséquences statutaires qui en découlent sera menée à l'instar de la démarche engagée pour la police nationale.

(5) Décret n°2002-724 du 30 avril 2002 modifiant le décret n°98-655 du 29 juillet 1998 pour le statut du corps des directeurs des services pénitentiaires et décret n°2002-725 du 30 avril 2002 relatif aux statuts d'emploi de directeur régional et de directeur fonctionnel des services pénitentiaires.

c) La filière des personnels d'insertion et de probation (2.473 emplois, soit 8,5% des effectifs)

Le projet de revalorisation des personnels d'insertion et de probation intervient au moment où leurs statuts ne sont plus en adéquation avec l'ampleur des changements intervenus ces dernières années dans la mission pénitentiaire d'insertion et de probation.

En effet, la réforme des services d'insertion et de probation qui unifie les milieux ouverts (anciennement comité de probation et d'assistance aux libérés) et fermés (services socio-éducatifs des établissements pénitentiaires), l'inflation des mesures de prise en charge et le développement de la problématique d'insertion, de probation et de contrôle n'ont pas été accompagnés d'une revalorisation de statut des personnels de la filière, les plaçant aujourd'hui dans une impasse.

En conséquence, le statut peu attractif des chefs des services d'insertion et de probation (CSIP), au regard des responsabilités qui leur incombent, rend leur recrutement très difficile. Le nombre de candidats n'atteint pas, depuis trois concours, le nombre d'emplois offerts.

Enfin et surtout, les services pénitentiaires d'insertion et de probation ne disposent pas aujourd'hui d'un véritable corps d'encadrement reconnu dans le panorama institutionnel départemental, alors même que les directeurs SPIP exercent sans ambiguïté des fonctions et des responsabilités du niveau de la catégorie A. Le projet de réforme a pour ambition la création d'un corps classé en A-type, ce qui permet de conforter le directeur SPIP dans son rôle de représentant départemental du service.

Ainsi articulés, sur une architecture statutaire reconnaissant les places de chacun dans la chaîne hiérarchique, les services pénitentiaires d'insertion et de probation devraient trouver, début 2004, la « finition » réglementaire et fonctionnelle qui leur fait défaut depuis l'unification du service. Le projet est actuellement soumis à l'avis des ministères techniques.

d) Présentation des demandes budgétaires pour 2004

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, l'administration pénitentiaire dispose d'une enveloppe de **12,66 millions d'euros** dont 3,27 millions d'euros au titre des réformes statutaires, 8,92 millions d'euros au titre des mesures indemnitaires et indiciaires, et 466.230 euros au titre des transformations d'emplois.

Cette année, encore, les 35 heures coûtent très cher à l'administration pénitentiaire. En effet, le dispositif réglementaire mis en place par le précédent Gouvernement prévoyait d'abaisser à 33 heures au 1^{er} janvier 2004 le temps de travail hebdomadaire des personnels de surveillance de détention. Ces modalités ont été revues cette année, faute des 1.500 emplois (coût annuel : 43 millions d'euros) induits par cette nouvelle baisse du temps de travail. La compensation de cette remise en cause du dispositif prévu a fait l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des personnels et a abouti à la signature d'un relevé de décisions avec le syndicat national FO pénitentiaire.

Ainsi, une mesure nouvelle de 8 millions d'euros est inscrite au projet de loi de finances, mesure qui vient s'ajouter aux 18,7 millions d'euros de l'an dernier. Ainsi, aujourd'hui, les agents font entre 30 et 40 heures supplémentaires chaque mois, ce pour un coût très important pour l'administration.

– Les mesures statutaires : le budget 2004 avec une enveloppe statutaire de 3,27 millions d'euros doit permettre d'engager la réflexion sur l'évolution statutaire des métiers des personnels de surveillance et de procéder à la réforme de la filière des personnels d'insertion et de probation.

– Les mesures indemnitaires : 8,92 millions d'euros sont donc prévus pour les mesures indemnitaires dans le projet de loi de finances pour 2004.

Cela doit permettre de revaloriser à 23 % la prime de sujétions spéciales des personnels de surveillance au 1er janvier 2004 en vertu du protocole d'accord du 11 juillet 2003, pour tenir compte des incidences de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (pour un coût de 6,78 millions d'euros) et de réaliser la dernière tranche de la revalorisation d'un point du taux d'indemnité de sujétions spéciales des personnels pénitentiaires (autres que les personnels de surveillance) en application des protocoles du 23 janvier 2002 (personnels d'insertion et de probation) et du 1^{er} février 2002 (personnels administratifs), soit 1 million d'euros.

Les mesures indemnitaires concernant l'indemnité de sujétions spéciales des personnels administratifs, d'insertion et de probation ont fait l'objet de protocoles d'accord, notamment les protocoles signés le 1er février 2002 en faveur des personnels administratifs et le 23 janvier 2002 en faveur des personnels d'insertion et de probation. 200.400 euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2004.

Une revalorisation indemnitaire du personnel de service social affecté à l'AP est également prévue pour un coût de 443.423 euros. Par ailleurs, les membres des ERIS bénéficieront d'indemnités supplémentaires pour un total de 168.360 euros.

Enfin, du fait de la mise en œuvre du programme immobilier, des établissements anciens devront fermer. Pour ceux des agents que la nouvelle implantation contraindrait à déménager, il est prévu une indemnité compensatrice pour un coût de 167.683 euros.

3.– Des moyens de fonctionnement en hausse pour faire face à l'augmentation du nombre de prisonniers

Les crédits inscrits au chapitre 37-98 « services pénitentiaires – moyens de fonctionnement et de formation » progressent (en ne tenant pas compte du transfert de 20 millions d'euros lié à l'expérimentation des dotations globales) de près de 10%, soit 35 millions d'euros d'euros.

Le coût de fonctionnement des établissements pénitentiaires sera impacté en 2004 par la hausse du nombre de détenus, par l'augmentation des personnels dans l'ensemble des établissements et par la fermeture d'un établissement du parc classique (Toulon) précédée de l'ouverture de deux établissements en gestion mixte (Toulon-la Farlède et Liancourt).

Ainsi une mesure prévue à hauteur de 30 millions d'euros liée aux moyens de fonctionnement permettra d'améliorer les conditions de détention et de compenser la hausse de la population carcérale qui vient alourdir les dépenses d'entretien des détenus.

Pour les dépenses de santé, compte tenu de la hausse de la population carcérale, des taux de cotisation et des dépenses restant à la charge de l'administration pénitentiaire (ticket modérateur, forfait journalier, actions de prévention et d'éducation pour la santé), une mesure d'ajustement de 11 millions d'euros est prévue au titre du projet de loi de finances.

Il est prévu en 2004 de poursuivre le renforcement de la sécurité, largement amorcé en 2003, dans l'ensemble des établissements pénitentiaires en développant les équipements de sécurité et en créant des emplois spécifiques liés à la sécurité. Le coût total de ces mesures est évalué à 4,96 millions d'euros :

– La sécurisation des établissements pénitentiaires (3,9 millions d'euros) : cette mesure permettra d'installer des tunnels d'inspection à rayon X et de doter certains établissements en téléphonie sans fil et en système de protection "travailleur isolé" afin de garantir la sécurité dans les établissements jugés les plus sensibles. Cette mesure permettra également de poursuivre la dotation des personnels de surveillance les plus exposés en gilets pare-balles.

– Le renforcement des ERIS (1 millions d'euros) : cette mesure vise à l'équipement des nouvelles équipes régionales d'intervention et de sécurité créées en 2004 (9 équipes, 207 créations d'emplois) qui doivent renforcer la capacité stratégique de l'administration pénitentiaire en matière de maintien et de rétablissement de l'ordre public. Au total, en 2004, ces équipes compteront environ 400 agents.

Votre Rapporteur n'est pas totalement convaincu de la nécessité de ces nouvelles équipes d'intervention. Elles ont l'avantage d'offrir des débouchés et une reconnaissance bienvenus à un personnel de surveillance en attente de tels gestes. Mais, sur le fond, leur utilité reste à démontrer : les émeutes organisées sont assez rares et les incidents sont le plus souvent le fait de quelques individus, situation à laquelle les surveillants présents sur place sont normalement capables de faire face.

Il s'agit là de l'embryon d'une « police pénitentiaire » comme il en existe en Italie. On constate en effet une tendance à l'augmentation des missions extérieures des personnels de surveillance, missions pour lesquelles ils ne sont pas nécessairement formés ou même équipés. À terme, certains voudraient que l'administration pénitentiaire se charge des transferts de détenus entre les établissements pénitentiaires et le palais de justice, mission qui est aujourd'hui

assurée par le ministère de l'Intérieur. Cela représente, au bas mot, une charge de 4.000 personnes (une étude de la Cour des comptes est en cours à ce sujet).

Votre Rapporteur n'est pas opposé par principe à un tel transfert mais une réflexion approfondie doit d'abord être menée avec tous les acteurs du système. En outre, quand bien même ce transfert serait compensé par des créations d'emplois pour l'administration pénitentiaire, le moment serait aujourd'hui mal choisi : l'AP doit déjà absorber une augmentation importante de ses missions et de ses moyens, absorption qui n'est pas toujours facile.

**COÛT DE FONCTIONNEMENT DES ÉTABLISSEMENT PÉNITENTIAIRES
DU SECTEUR CLASSIQUE**

Années	Fonctionnement (en milliers d'euros)	Nombre de journées de détention	Coût moyen total de la journée de détention (en euros)
1993	665.820,02	15.583.953	42,72
1994	741.977,14	16.672.439	44,50
1995	659.526,46	16.542.227	39,87
1996	710.624,78	16.639.810	42,71
1997	713.440,52	16.379.939	43,56
1998	742.929,49	16.177.742	45,92
1999	811.692,08	16.135.871	50,30
2000	798.288,24	14.765.840	54,06
2001	864.663,39	14.076.177	61,43
2002	935.263,72	15.738.342	59,43

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

Ces dépenses comprennent à la fois les crédits engagés pour le fonctionnement et ceux engagés pour la rémunération des personnels. En 2001 et 2002, les dépenses consacrés au fonctionnement et au personnel des SPIP et des centres de reconduite à la frontière sont exclues des dépenses de fonctionnement.

B.- MENER A BIEN LE DEFI DU RECRUTEMENT

1.- Les perspectives démographiques

Les importants départs en retraite de 1999 et surtout de l'année 2000 (1.070) se sont beaucoup atténués en 2001 (700), cette tendance s'est poursuivie pour l'année 2002 (603), et devrait être similaire en 2003 (596 départs prévus). Le niveau général des départs en retraite devrait rester relativement stable, voire légèrement régresser, jusqu'en 2007 au regard des comportements observés face à la bonification du cinquième. Après 2007, le niveau des départs devrait croître à nouveau légèrement pour revenir à un niveau important après 2012, voisin de celui constaté en 2000. Ainsi, les départs en retraite devraient concerner entre 600 et 650 personnels de surveillance selon les années d'ici à 2010.

Rappelons que la bonification du cinquième a pour objectif de compenser l'abaissement de la limite d'âge à 55 ans instaurée pour tenir compte de la pénibilité de l'accomplissement de la mission de sécurité des personnels de surveillance. Ce dispositif est identique à celui dont bénéficie le personnel actif de la police nationale. L'article 88-1 de la loi de finances rectificative pour 2001 est venu modifier légèrement ce dispositif puisqu'il permet à certains agents de rester en

activité au-delà de la limite d'âge. Il répond ainsi à un double objectif: d'une part, ne pas systématiquement priver l'administration des compétences d'agents d'expérience qui souhaitent poursuivre leur activité et, d'autre part, autoriser ceux d'entre eux qui sont entrés tardivement dans l'administration pénitentiaire à prolonger leur activité au delà de cette limite d'âge.

L'abaissement de la limite d'âge des personnels de surveillance a en effet entraîné de 1996 à 2000, un nombre très élevé (environ 3.000) de départs à la retraite d'agents expérimentés. Par ailleurs, nombre d'agents entrés tardivement dans l'administration pénitentiaire sous l'empire de l'ancienne législation qui fixait à 60 ans la limite d'âge de leur corps se sont vus contraints de partir à la retraite à l'âge de 55 ans avec un taux de pension faible et inférieur au traitement dont ils pouvaient escompter bénéficier lorsqu'ils ont été recrutés.

Le premier bilan de cette mesure peut-être considéré comme largement positif : ce dispositif a permis de proposer une solution équilibrée aux personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire souhaitant prolonger leur activité professionnelle. 40 agents ont bénéficié par anticipation de cette mesure dès la fin de l'année 2001 et pour l'année 2002, 62 autorisations de prolongation d'activité ont été accordées auxquelles s'ajoutent 10 demandes au titre des années 2003 et 2004. Ce qui porte l'ensemble des autorisations à 112.

2.- L'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)

La formation des personnels regroupe la formation initiale et les formations d'adaptation statutaires assurées par l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP) et la formation continue assurée principalement par les services régionaux, et dans une moindre mesure par l'ENAP.

L'ENAP a connu, entre les années 1999 et 2001 une des mutations les plus marquantes de son histoire du fait de sa transformation en établissement public. Parallèlement aux effets induits par sa réorganisation, les défis à relever pour l'année 2003 ont résidé dans la capacité de l'École à s'adapter à l'augmentation continue des effectifs d'élèves et de stagiaires à former.

La loi d'orientation et de programmation pour la justice a prévu la création de 3.740 emplois pour l'administration pénitentiaire entre 2003 et 2007 auxquels s'ajoutent les nombreux départs à la retraite qui vont intervenir dans les prochaines années. L'objectif est de recruter et de former 10 000 agents en cinq ans. En réponse à ces besoins, la mise en place d'une politique active de recrutement, au moyen de campagnes de communication, est indispensable en particulier pour les surveillants et les conseillers d'insertion et de probation dans une moindre mesure.

La croissance continue des effectifs d'élèves et de stagiaires initiée en 2000 s'est ainsi considérablement amplifiée en 2003. Comme au moment de la délocalisation et de la réorganisation de l'ENAP, cette augmentation de la charge de travail demeure une contrainte forte. Elle est toujours vécue comme le premier défi à relever pour un meilleur service de l'administration pénitentiaire et pour asseoir la crédibilité d'une grande école de service public.

Ce sont les promotions de surveillants qui ont été les plus massivement concernées. Ceci touche aussi bien la taille des promotions que leur rythme d'arrivée à l'école. Après une difficulté importante enregistrée en 2001 dans le recrutement des personnels de surveillance, les campagnes de communication télévisées ont produit un effet d'image très positif pour l'administration pénitentiaire.

Le développement de cette communication a eu pour effet une augmentation conséquente des candidatures, et a permis de procéder aux recrutements prévus. Si la durée de la scolarité des élèves surveillants est passée de 26 à 18 semaines, il convient d'observer que son organisation (contenus de la formation) a été revue et densifiée de manière à concilier qualité de la formation et impératifs de recrutement pour la bonne gestion du service public pénitentiaire.

De manière plus globale, les effectifs d'élèves (en formation initiale) et de stagiaires (en formation continue) accueillis à l'ENAP sont ainsi passés de 3.605 en 1999 à 4.457 en 2000 et 4.766 en 2001. En 2002 et 2003, 5.102 et 6.540 stagiaires ont respectivement été formés. Les chiffres prévisionnels pour 2004 s'inscrivent dans la même perspective.

Les conséquences concrètes de cette croissance des effectifs méritent d'être soulignées : augmentation des groupes d'élèves surveillants (de 15 à 20/25 élèves par groupe) ; féminisation des élèves surveillants; difficulté à trouver des lieux de stage (en particulier pour les élèves conseillers d'insertion et de probation).

Il convient de noter à cet effet que l'infrastructure de l'ENAP a été prévue pour une capacité d'accueil de 850 places. L'évolution des différentes formations, la croissance des effectifs de l'administration pénitentiaire et le rythme des départs en retraite nécessitent que cette capacité soit portée à 1.100 places dès septembre 2003 par l'installation de structures légères pour des locaux d'enseignement et le doublement de la capacité de certains bâtiments d'hébergement, dans l'attente des travaux d'extension du site prévus pour 2004.

Le projet de loi de finances de pour 2004 prévoit ainsi un ajustement des crédits de fonctionnement, ajustement rendu nécessaire par l'augmentation du nombre d'élèves (1,9 millions d'euros) ainsi que l'exploitation de nouveaux bâtiments (190.000 euros). En outre, 17 emplois supplémentaires sont prévus pour un coût de 698.000 euros.

III.- LA POLITIQUE D'EQUIPEMENT

Il s'agit là d'un des principaux enjeux de la loi d'orientation et de programmation. Celle-ci prévoit la construction de 11.000 places dont 7.000 nouvelles, les 4.000 autres remplaçant des places par trop vétustes. Un tel effort est absolument indispensable tant la situation des établissements pénitentiaires est aujourd'hui dégradée. Subsiste une incertitude sur la méthode employée : le Gouvernement a choisi de faire appel aux partenariats public/privé de façon massive pour la construction de ces prisons. Or, votre Rapporteur reste quelque peu dubitatif quant à la rationalité budgétaire et politique d'un tel choix sur le long terme.

L'administration pénitentiaire dispose à ce jour de 187 établissements, comprenant 118 maisons d'arrêt, 23 centres de détention, 6 maisons centrales, 25 centres pénitentiaires, 14 centres de semi-liberté et 1 hôpital pénitentiaire. À ces locaux spécifiques, il convient d'ajouter les sièges des directions régionales (9 + une mission pour l'outre-mer) et les sièges des directions et services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP).

Ce patrimoine représente un peu plus de 2,8 millions de m² dont la quasi-totalité est propriété domaniale. C'est l'un des plus importants ensembles immobiliers appartenant à l'État. Le parc pénitentiaire est caractérisé également :

- par sa grande dispersion sur le territoire : chaque département, à l'exception du Gers, dispose au moins d'une maison d'arrêt ;
- par son ancienneté : 57 % des établissements ont été construits avant 1920 ;
- par son hétérogénéité architecturale (anciennes prisons d'ancien régime, forts, casernements et camps militaires, couvents et abbayes, hôpitaux...) ;
- par sa spécificité fonctionnelle dont la traduction est le souci constant de la sécurité ;
- par l'absence de tout programme de maintien à niveau des immeubles pendant la période 1940-1964.

106 établissements sur 187 offrent moins de 200 places de détention et accueillent seulement 17 % de la population pénale. 50 % de la capacité d'accueil du parc est concentré dans les 40 établissements comptant au moins 400 places.

A.- LES PROGRAMMES DE CONSTRUCTION EN COURS

1.- Le programme de construction de 4.000 places

Ce programme résulte de la loi de programmation pour la justice du 6 janvier 1995 dont le volet pénitentiaire allouait 457 millions d'euros en autorisations de programme sur 5 ans aux équipements pénitentiaires dont 289,65 millions d'euros pour résorber les déficits de place de maison d'arrêt et améliorer qualitativement le parc des établissements pour peines.

Il a permis de faire face aux situations les plus critiques en supprimant 5 établissements vétustes. Il prévoit la réalisation de 6 nouveaux établissements à Sequedin (59), Le Pontet (84), Seysses (31), Chaucoin-Neufmontiers (77), la Farlède (83) et Liancourt (60) en deux tranches dont la première a été lancée à l'automne 2000 et la seconde à l'automne 2001.

En l'état, le coût final estimé de l'ensemble du programme 4000 s'établit à 355,206 millions d'euros. A ce jour, la consommation effective en crédits de paiement s'élève à 226,40 millions d'euros.

Les moyens affectés à l'administration pénitentiaire par l'actuelle législature complètent ainsi le programme immobilier de réalisation de 4.000 places, mis en oeuvre antérieurement à la loi du 9 septembre 2002, qui sera achevé à la fin de l'année 2004. Deux établissements ont d'ores et déjà été réceptionnés et mis en service.

Le tableau ci-après récapitule l'état d'avancement du programme :

CALENDRIER DU PROGRAMME 4.000

Établissement	Type d'établissement	Capacité	Date de livraison	Mise en service
Toulouse-Seysses (A)	maison d'arrêt	596	10.10.2002	26.01.2003
Avignon-le Pontet (A)	centre pénitentiaire	605	19.12.2002	23.03.2003
Lille-Sequedin (A)	maison d'arrêt	635	19.12.2004	
Liancourt (B)	centre pénitentiaire	616	17.02.2004	
Toulon-la Farlède (B)	centre pénitentiaire	587	15.04.2004	
Meaux-Chauconin (B)	centre pénitentiaire	578	septembre 2004	

Source : Direction de l'administration pénitentiaire

2.- La rénovation des cinq grands établissements

Initialement orienté vers la remise à niveau des bâtiments et installations avec quelques aménagements fonctionnels minimum, le programme de rénovation des cinq grands établissements pénitentiaires (Fleury-Mérogis, Marseille-Baumettes, Fresnes, Loos-les-Lille et Paris-La Santé) a progressivement été réorienté vers une remise aux normes fonctionnelles (la référence étant le programme de construction en cours) dont les principaux éléments sont l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en oeuvre des actions de réinsertion.

Après avoir dressé un état des lieux de l'existant et estimé le coût des travaux à réaliser, l'administration a élaboré un cahier des charges nécessaire aux différentes études comportant quatre phases :

- 1- Relevé topographique des établissements.
- 2- Établissement d'un schéma directeur de restructuration pour les établissements de Loos et Paris-La Santé. Diagnostic des existants avec définition des travaux de rénovation, ainsi que des améliorations fonctionnelles et techniques.
- 3- Choix des maîtres d'oeuvre sur la base du programme précédent.
- 4- Marché de travaux à tranches à exécuter sur plusieurs années budgétaires. L'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la Justice (AMOTMJ) est le mandataire.

Aujourd'hui, seuls Fleury-Mérogis et Marseille-Baumettes et Paris-La Santé ont franchi les deux premières phases. Le projet de Loos semble partiellement abandonné et le projet de Fresnes est retardé étant donné son caractère moins urgent et l'impossibilité de mener à bien le projet de front avec celui de Fleury-Mérogis.

Au total, la surpopulation carcérale est un frein majeur à la réalisation de ces programmes.

B.- LE NOUVEAU PROGRAMME 11.000 PLACES INSCRITS DANS LA LOPJU

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 prévoit la réalisation d'un ambitieux programme de modernisation du parc immobilier affecté à l'administration pénitentiaire au travers de la construction de 13.200 places nouvelles de détention, dont 4.000 en remplacement de structures obsolètes.

A ce titre, elle alloue à l'État des moyens financiers importants à hauteur de 1,220 milliards d'euros d'autorisations de programme supplémentaires ; ils complètent ainsi les 180 millions d'euros, votés sur les exercices budgétaires antérieurs et actuel, correspondant au financement de trois établissements dont la construction décidée sous la précédente législature a été intégrée dans le dispositif issu de la LOPJ.

Cette programmation immobilière est répartie en deux volets :

- 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires dont 9.200 en métropole et 1.600 en outre-mer ;
- 2.400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale dont 2.000 pour les détenus adultes et 400 dans les structures exclusivement destinées à l'accueil des mineurs.

Ce programme de construction a donné lieu, en préalable, à une révision de la carte pénitentiaire, au terme de laquelle le Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et le secrétaire d'État aux programmes immobiliers de la Justice ont désigné les villes et territoires retenus pour l'implantation d'un nouvel établissement pénitentiaire.

Le tableau ci-après récapitule les sites d'implantation annoncés pour la construction de 10.800 places en établissement pénitentiaire pour adultes :

Direction Régionale	Type d'établissement	Ville retenue	Nombre de places prévues
Bordeaux	centre pénitentiaire	Mont-de-Marsan	400
	centre pénitentiaire	Poitiers	400
Lille	centre pénitentiaire	Dunkerque	400
	centre pénitentiaire	Lille	400
	maison centrale	Vendin-le-Vieil	150
	centre pénitentiaire	Beauvais	400
	centre pénitentiaire	Le Havre	400
Lyon	maison d'arrêt	Lyon	600
	centre pénitentiaire	Bourg-en-Bresse	600
	centre pénitentiaire	Roanne	600
Marseille	maison d'arrêt	Nice	600
	centre pénitentiaire	Ajaccio	300
Paris	centre pénitentiaire	Orléans	600
	centre de détention	Ile-de-France	600
Rennes	centre pénitentiaire	Le Mans (Coulaines)	400
	centre pénitentiaire	Rennes	600
	maison centrale	Alençon	150
Strasbourg	centre pénitentiaire	Nancy	500
	centre pénitentiaire	Colmar	500
Toulouse	centre pénitentiaire	Béziers	600
Outre-mer	maison d'arrêt	Saint-Denis (la Réunion)	600
	maison d'arrêt	Basse-Terre (Guadeloupe)	400
	indéterminé	indéterminé	600

C.- LES CREDITS D'EQUIPEMENT

Les crédits d'équipement de l'administration pénitentiaire sont inscrits sur la chapitre 57-60, à l'article 40 pour les opérations assurées directement par l'administration pénitentiaire, et à l'article 73 pour celles menées à bien par l'Agence de maîtrise d'ouvrage du ministère de la Justice.

Les moyens mobilisés par les programmes d'équipement pénitentiaire apparaissent très importants. Depuis 1997, ils ont été constamment abondés, que ce soit par les lois de finances initiales ou rectificatives. Le ministère n'a pas toujours pu absorber dans son intégralité les crédits ainsi dégagés et a connu des taux de consommation des crédits de paiement très faible en 1999 et 2000. Construire une prison est en effet un processus long et complexe et les crédits ne sont souvent consommés qu'à la fin de ce processus. Aussi, l'administration pénitentiaire a-t-elle engrangé pendant un temps des crédits de paiement et des autorisations de programme qu'elle savait ne pas être capable de consommer. Une telle méthode lui a semblé être préférable à une ouverture d'autorisations de programme et de crédits de paiement en dents de scie, au fur et à mesure de la progression des projets.

Il est ainsi très probable que le taux de consommation reparte à la baisse après deux années exceptionnelles (2002 et 2003) liées à l'achèvement du programme 4.000. Signalons que les crédits gérés par l'AMOJ ont fait l'objet d'un gel de crédits, affectant aussi bien les reports que les crédits votés en loi de finances initiale, à hauteur de 21,4 millions d'euros, soit 18,2 % de la dotation initiale. Ceci explique que, dans le tableau ci-dessous, les crédits disponibles en 2003 soient inférieurs aux crédits votés en loi de finances initiale.

ÉQUIPEMENT DES SERVICES PENITENTIAIRES : CREDITS DE PAIEMENT
(ancien chapitre 57-20, nouveau chapitre 57-60, articles 40, 50 et 73) en millions d'euros

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁽¹⁾	2004
Loi de finances initiale ⁽²⁾	44,06	42,38	66,77	90,75	65,12	102,35	148	172,6
Disponibles	62,96	58,57	117,10	181,76	181,39	160,99	126,98	
Consommation	55,66	32,86	40,89	58,57	118,53	155,35	74,33	
Taux de consommation en %	88,4	56,11	34,92	32,22	65,35	96,4	58,5	

(1) au 19 septembre 2003.

(2) budget voté, sauf 2004 (projet de loi de finances).

Source : ministère de la justice.

Les mesures présentées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004 s'inscrivent d'une part dans le cadre des orientations présentées dans la loi de programmation et, d'autre part, dans la poursuite des actions de modernisation du parc pénitentiaire.

425,8 millions d'euros d'**autorisations de programme** sont demandés au titre du présent projet contre 371 millions d'euros l'an dernier soit une hausse de presque 15 %.

Sur les crédits du chapitre 57-60 article 40, cinq types d'opération sont concernés pour un montant total de **425,61 millions d'euros** :

– Le lancement du programme de constructions neuves en maîtrise d'ouvrage privée : **335 millions d'euros**. Un appel d'offres pour dix-huit nouvelles prisons financées par le privé, doit être lancé en juin 2004. Conformément aux possibilités ouvertes par la loi d'orientation et de programme, le dispositif mis en place va bien au-delà de la gestion mixte utilisée par Albin Chalandon dans le cadre du programme 13.000 puisque les opérateurs privés seront propriétaires des établissements et l'État locataire. Une option d'achat pourra être exercée au bout de 25-30 ans par l'administration pénitentiaire.

Cette méthode a l'avantage d'éviter à l'État des investissements très lourds, à un moment où la situation budgétaire est difficile. Elle permet aussi à l'administration pénitentiaire de bénéficier du dynamisme des entreprises de BTP ce qui devrait accélérer la construction de prisons au moment où les places manquent.

Reste que cette privatisation partielle du parc pénitentiaire soulève certaines incertitudes. Incertitudes politiques d'abord : les détenus bénéficieront-ils des mêmes services que dans les établissements classiques ? La réinsertion professionnelle sera-t-elle favorisée ? Qui dirigera la prison : le directeur nommé par l'administration pénitentiaire ou le gestionnaire choisi par l'entreprise ?

Incertitudes budgétaires ensuite : ici comme ailleurs, l'idée fondamentale du partenariat public-privé, au-delà de la souplesse de gestion que permet le privé, est que cela doit coûter moins cher au contribuable. Le montant du loyer sera donc essentiel pour l'équilibre économique du dispositif : votre Rapporteur craint que, reculant devant la perspective de financer sur ses propres fonds des équipements coûteux, l'État ne s'engage sur des dépenses locatives qui, accumulées, coûteront encore plus cher au contribuable. Il est bien sûr encore trop tôt pour le dire mais l'exemple du Stade de France, qui semble inspirer le Gouvernement, n'est pas totalement convaincant puisque l'État continue de payer une indemnité au consortium chargé de la gestion du Stade. Votre Rapporteur spécial sera donc particulièrement attentif à l'évolution de ce dossier l'an prochain.

– L'extension des quartiers mineurs : **7 millions d'euros**. Priorité du Gouvernement, le traitement de la délinquance des mineurs, passe pour l'administration pénitentiaire par l'amélioration de l'état des quartiers mineurs et l'augmentation de leur capacité d'accueil. Cette mesure s'inscrit dans l'objectif de création de 500 places nouvelles avant la fin de l'année 2005.

– Une enveloppe de **16,39 millions d'euros** est destinée à financer les opérations menées en matière de sécurité et d'entretien du parc immobilier pénitentiaire. L'administration pénitentiaire doit, afin d'assurer sa mission de surveillance de la population carcérale, renforcer la sécurité de ses établissements. La priorité est donnée en 2004 à la mise aux normes des miradors, l'installation de filins anti-hélicoptères et la sécurisation de l'accès aux toitures, le brouillage des téléphones portables et une sécurisation spécifique des maisons centrales.

– La réalisation d'un programme immobilier qui constituera la base logistique des équipes régionales d'intervention et de sécurité s'impose puisque leur mise en place est actuellement en cours : **14 millions d'euros**. Il est nécessaire que ces unités disposent notamment de bureaux, de salles de repos et d'une armurerie. Cela vient donc s'ajouter aux coûts de fonctionnement induits par ces nouvelles équipes (équipements, indemnités supplémentaires...). Au-delà des problèmes de fond déjà évoqués, votre Rapporteur s'interroge également sur le coût important de ce dispositif.

– L'entretien courant du parc immobilier pénitentiaire : **53,26 millions d'euros**. Il s'agit de poursuivre le programme d'entretien immobilier, de procéder à la mise aux normes des installations courantes et aux aménagements fonctionnels courants afin de corriger la carence pendant de nombreuses années de toute opération de rénovation et d'assurer des conditions de détention décentes.

– La construction de places supplémentaires de centres de semi-liberté : **30 millions d'euros**.

Sur le chapitre 57-60-73, l'enveloppe de crédits gérée avec le concours de l'Agence de maîtrise d'ouvrage technique du ministère de la justice (AMOTMJ) s'élève à **258 millions d'euros** et concerne :

– Le complément des opérations neuves en cours pour poursuivre les constructions d'établissements déjà engagées : **60 millions d'euros** (programme d'outre-mer).

– La rénovation des grands établissements : **76 millions d'euros**. La rénovation des maisons d'arrêt de Paris-La Santé, Fleury-Mérogis, Fresnes, Marseilles-les Baumettes initiée depuis 3 ans continue. S'agissant de la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, les travaux devraient commencer au début de l'année 2004. Le centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes verra également ses travaux de rénovation débiter au 2^{ème} trimestre 2004.

– Le nouveau programme de construction : **102 millions d'euros**. Il vise à augmenter la capacité de mise à exécution des peines en milieu pénitentiaire grâce à la construction de 11 000 nouvelles places de détention (dont 7.000 créations nettes).

– La rénovation d'établissements pénitentiaires : **15 millions d'euros**.

– La construction d'un nouveau bâtiment à l'ENAP : **5 millions d'euros**. La politique de modernisation de l'administration pénitentiaire et les recrutements afférents nécessitent une augmentation des capacités d'accueil de l'École nationale d'administration pénitentiaire et la construction d'un nouveau bâtiment.

Pour commencer à couvrir ces autorisations de programme ainsi que celles précédemment engagées, l'administration pénitentiaire disposera d'une enveloppe de 172,6 millions d'euros de **crédits de paiement** contre 148 millions d'euros l'an dernier. Encore faut il que des mesures de gel ne viennent pas réduire les crédits disponibles en exécution.

CHAPITRE VI

LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) se trouve aujourd'hui à la croisée des chemins : jamais ses domaines de compétence n'ont été considérés aussi importants et jamais elle n'a fait l'objet de critiques aussi fortes.

On attend désormais beaucoup de la PJJ : la hausse récente de la délinquance des mineurs a été l'un des thèmes importants de la campagne présidentielle et le nouveau gouvernement a fait de sa réduction un de ses objectifs prioritaires. La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit donc de dégager des moyens importants pour la PJJ poursuivant ainsi une politique d'augmentation des crédits entamée sous la précédente législature. Cette loi définit trois orientations principales pour les services de la PJJ :

- prendre en charge les mineurs récidivistes ou violents ;
- prévenir la récidive et répondre à tous les actes de primo-délinquance ;
- renforcer l'administration et la formation pour améliorer la gestion et le contrôle des services.

Cette année encore, le projet de loi de finances prévoit donc une augmentation substantielle des crédits consacrés à la PJJ : le budget global est en hausse de 3,8 %, 234 créations d'emplois sont programmées (soit un tout petit peu moins d'un cinquième des 1.250 emplois prévus par la LOPJ), et 26,1 millions d'euros d'autorisations de programmes sont ouvertes dont 5,5 millions d'euros au titre de la LOPJU. Au total, la PJJ représente 11,11 % des crédits du projet de loi de finances de la Chancellerie.

Encore faut-il que ces augmentations de crédits se concrétisent en exécution. Votre Rapporteur regrette que le chapitre 34-34 « moyens de fonctionnement et de formation des services de la PJJ » ait fait l'objet d'un gel à hauteur de 5,11 millions d'euros, soit près de 8 % de la dotation initiale. Il s'agit là d'un montant supérieur à l'intégralité des mesures nouvelles votées pour 2003 (5,06 millions d'euros) avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur la programmation et le développement d'activités. A ce gel des crédits initiaux s'est ajouté le gel de l'intégralité des crédits de reports de 2002 sur 2003, soit 3,5 millions d'euros. Heureusement, la chancellerie a obtenu le dégel de 4,5 millions d'euros au début du mois d'octobre. Malgré cela, 7 % des crédits potentiellement disponibles (loi de finances initiale + reports) restent gelés.

Des attentes et des moyens en augmentation donc et une augmentation qui met d'autant plus en lumière l'absence de réformes d'une administration en perte de repères au moment où elle est la plus sollicitée. Ses missions ont considérablement évolué ces dix dernières années du fait de la mutation de la population prise en charge, sans qu'une réflexion approfondie sur la doctrine et les objectifs de la PJJ ait eu lieu. Or, les structures administratives de la PJJ, tant au niveau central que déconcentré, n'ont pas suffisamment évolué pour faire face aux nouvelles missions

de cette administration. Celle-ci a en outre du mal à absorber et utiliser de façon optimale l'augmentation massive des moyens budgétaires dont elle bénéficie. Ces difficultés ont été parfaitement décrites dans le récent rapport de la Cour des comptes ⁽⁶⁾.

L'exercice est d'autant plus difficile que sur un budget total de 587 millions d'euros, 246 millions d'euros (soit 42 % de la dotation) sont affectés au secteur habilité sur lequel l'administration n'exerce qu'un contrôle tout relatif.

Par ailleurs, l'augmentation des moyens budgétaires inscrits au projet de loi de finances sera pour l'essentiel destinée à financer les nouvelles politiques mises en œuvre dans le cadre de la LOPJ (centres éducatifs fermés, quartiers mineurs), parfois aux dépens des structures existantes, ce que regrette votre Rapporteur.

Enfin, au-delà de la PJJ, c'est l'ensemble de la stratégie en matière de lutte contre la délinquance des mineurs qui est à repenser. Il y a aujourd'hui une juxtaposition d'institutions qui campent sur leurs territoires respectifs sans réelle coopération : la PJJ, les magistrats, les services sociaux des conseils généraux, les associations habilitées, l'Éducation nationale bien sur. Ce sont tous ces secteurs qu'il faut faire travailler ensemble afin de lutter efficacement contre cette délinquance, grand échec de notre société.

I.- LES INDISPENSABLES REFORMES DE STRUCTURE

A.- LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes émet un certain nombre de critiques, souvent fondées, quant à l'organisation administrative de la PJJ, tant au niveau central qu'à celui des services déconcentrés.

1.- L'administration centrale

Elle note d'abord que les structures de l'administration centrale n'ont pas évolué depuis 1990 et que son découpage entre deux sous-directions, l'une assurant le suivi du secteur privé, l'autre celui du secteur public, est peu pertinent dans la mesure où il rend difficile l'examen des problèmes de pédagogie, qui intéressent pourtant les deux secteurs, ainsi que les comparaisons portant sur les coûts, les modes de fonctionnement et l'efficacité générale des deux dispositifs.

Quant à l'inspection des services, dont les moyens sont dérisoires comparés à son champ de contrôle, elle gagnerait à voir son indépendance vis-à-vis des services opérationnels renforcée par un rattachement direct au ministre et non, comme c'est le cas actuellement, au directeur de la PJJ.

(6) Cour des comptes, « la protection judiciaire de la jeunesse », juillet 2003.

La Cour estime indispensable un recentrage de l'activité de l'administration centrale vers des missions de pilotage, d'impulsion et de synthèse, ce qui devrait logiquement conduire à accroître la proportion des emplois de catégorie A alors que les postes de catégorie B et C représentent encore plus de 50 % des effectifs. L'appareil administratif central doit être à la hauteur des moyens supplémentaires engagés.

Enfin, la direction de la PJJ souffre d'une absence d'outils statistiques lui permettant de distinguer la capacité de ses établissements : combien de jeunes sont inscrits ? Combien de jeunes sont présents ? Quels sont, quantitativement, les publics auxquels ses établissements s'adressent ? La PJJ est malheureusement aujourd'hui incapable de répondre à ces questions pourtant fondamentales.

2.- L'organisation territoriale

L'administration déconcentrée de la PJJ comprend 15 directions régionales et 100 directions départementales. Pour ce qui est de l'organisation des services, la carte territoriale adoptée par la PJJ assure un maillage du territoire peu compatible avec les moyens humains disponibles. Faute d'effectifs de référence, la répartition des personnels est erratique et correspond rarement aux besoins les plus prioritaires.

Avec 15 régions seulement, les directeurs régionaux ne peuvent être présents sur l'ensemble de leur territoire géographique pour y exercer leurs nombreuses missions. A l'inverse, on peut s'interroger sur la nécessité de maintenir 100 services départementaux, dont bon nombre sont au-dessous du seuil de viabilité (30 % des directions départementales comptent moins de quatre agents). Les tentatives de la direction de la PJJ consistant à procéder à des fusions entre les directions départementales situées au chef lieu de région et les directions régionales, afin de permettre une mutualisation des moyens, n'ont malheureusement connu à ce jour qu'un succès modeste.

L'échelon infra-départemental de la PJJ comprend 375 structures publiques réparties sur 526 lieux de travail relevant du ressort de 305 communes. Plus de 30 % des structures ne disposent d'aucun personnel administratif. De ce fait, les services sont fragilisés. Au surplus, faute de véritable animation départementale, l'articulation entre les 375 établissements de la PJJ et la coordination entre ces derniers et le secteur habilité n'a jamais été vraiment organisée.

Certes, dès 1990, il avait été préconisé que des schémas départementaux soient établis conjointement par le préfet et le président du conseil général pour favoriser une meilleure planification des actions entreprises en matière de protection judiciaire et de protection administrative, mais le faible nombre de schémas signés à ce jour ne répond pas à cette attente.

Autre facteur négatif : les établissements et services de la PJJ n'ont pas de fondement juridique solide ; leurs missions ne sont pas clairement identifiées et les arrêtés départementaux en fixant la liste et les caractéristiques sont approximatifs.

B.- LES REFORMES EN COURS VONT DANS LA BONNE DIRECTION

1.- La réorganisation des services déconcentrés

Les orientations relatives à la réorganisation des services de la Protection Judiciaire de la Jeunesse ont été énoncées par une circulaire en date du 15 mai 2001 et une note spécifique de la même date relative aux missions exercées au Tribunal. Elles sont aujourd'hui mises en oeuvre.

Dans le cadre de ces orientations, il a été demandé à l'ensemble des départements, sous le pilotage des directeurs régionaux, de produire un projet départemental traduisant les conditions de mise en oeuvre des orientations nationales et fixant un cadre commun à l'ensemble des services du département. Ces projets doivent, à partir d'un état des lieux, mettre en exergue les axes forts à assurer dans chaque département par fonction éducative, proposer une organisation en unités et services, qui réponde aux directives nationales en désignant notamment dans chaque département un responsable de dispositif par fonction éducative et organisant les collèges de direction, et décrire l'ensemble des instances qui ont été arrêtées.

Au 30 avril 2003, dans tous les départements, les projets départementaux ont été produits ou sont en cours de finalisation, en cohérence avec les schémas conjoints de protection de l'enfance lorsqu'ils existent.

Chaque département doit nommer un responsable de dispositif par fonction éducative qui, au sein des équipes départementales, aura pour tâches de créer les conditions d'une véritable animation départementale. Au 30 juin 2003, 75 % des départements avaient désigné leurs responsables de dispositifs. Enfin, il a été décidé de mettre en place des chefs de service éducatif fonctionnels pour animer sous l'autorité d'un directeur de service les unités éducatives. A cette date, 115 chefs de service éducatifs fonctionnels ont été nommés.

L'ensemble de ces dispositions doit permettre de réduire l'atomisation des services tout en assurant un maillage du territoire nécessaire à la prise en charge des jeunes confiés. Elles doivent créer un cadre institutionnel qui garantit un véritable pilotage départemental, un meilleur encadrement des services et une mise en réseau des structures du secteur public avec celles du secteur associatif habilité et des autres acteurs du champ social concerné.

Par ailleurs, la direction de la PJJ analyse l'ensemble des textes réglementant l'implantation infra-départementale des structures. Cette réforme devrait intervenir au début de l'année prochaine.

2.- La réorganisation des services centraux

Comme la Cour des comptes l'avait noté, la direction centrale de la PJJ n'était pas adaptée à ses nouvelles missions, tant en termes d'effectifs qu'en termes d'organisation administrative. Un arrêté du 7 juillet 2003 remédie en grande partie au problème organisationnel tandis que des créations d'emplois spécifiques devraient permettre de renforcer les moyens de la direction.

La Direction de la PJJ est désormais divisée en trois sous-directions :

– la sous-direction de l'action éducative et des affaires judiciaires qui est chargée de l'élaboration et de l'évaluation des méthodes de prise en charge des mineurs ainsi que des relations avec les établissements privés et les associations ;

– la sous-direction des affaires administratives et financières, qui est chargée, bien sûr, de la gestion financière des personnels, des moyens de formation et des crédits de fonctionnement, mais aussi de la gestion de l'informatique et de la fonction statistique et surtout de la gestion du programme immobilier de la PJJ, auquel un bureau spécifique est consacré. ;

– et enfin la sous-direction des ressources humaines et des relations sociales. Cette dernière constitue une importante innovation. Jusqu'à cette année, la gestion individuelle et collective des 7.800 agents de cette administration était intégralement assurée par un seul bureau, situé au sein d'une sous-direction par ailleurs chargée de toute l'organisation territoriale et de toute la gestion du secteur public.

Désormais, cette nouvelle sous-direction comprend quatre bureaux et une mission : le bureau du recrutement et de la formation; le bureau de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le bureau des relations sociales et des statuts, le bureau des carrières et du développement professionnel et la mission du suivi personnalisé des carrières de l'encadrement. Cette nouvelle organisation répond à la nécessité d'assurer un pilotage plus ferme et mieux coordonné de la gestion des ressources humaines ainsi qu'un meilleur contrôle de l'utilisation des moyens humains dont cette administration est dotée à un moment où celle-ci connaît un fort développement de ses recrutements.

Cette réforme des structures s'accompagne d'une augmentation des effectifs affectés en administration centrale : dans le projet de loi de finances pour 2003, 13 emplois nouveaux étaient prévus pour enrichir la nouvelle sous-direction des ressources humaines. Pour 2004, 31 emplois de personnels exerçant leur fonction à l'administration centrale sont transférés de la DPJJ sur le budget de la Direction de l'administration générale et de l'équipement, ce qui améliorera la situation indemnitaire de ces personnels.

Votre Rapporteur se félicite de ces réformes qui, si elles ne sont pas spectaculaires, sont un préalable indispensable à l'amélioration de l'efficacité sur le terrain. On ne peut correctement gérer une administration en pleine croissance avec des services centraux sous-dimensionnés.

II.- EVOLUTION RECENTE DES ACTIONS ET DU PUBLIC DE LA PJJ

A.- UNE DIFFERENCIATION ACCRUE DES ROLES RESPECTIFS DU SECTEUR PUBLIC ET DU SECTEUR HABILITE

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse a pour mission de mettre en œuvre, par une action éducative adaptée, les décisions de justice prises par les magistrats de la jeunesse à l'égard des mineurs en danger et délinquants. Ces mineurs sont généralement tous en situation d'échecs répétés ce qui se traduit le plus souvent par des comportements individuels ou collectifs qui rendent difficile toute intégration à leur environnement social. Ces mineurs constituent l'essentiel du public suivi par les services de la protection judiciaire de la Jeunesse.

Parallèlement, l'activité de ces services au cours des dix dernières années a évolué de manière continue vers une prise en charge plus importante des mineurs délinquants. De 1993 à 1998, le nombre de mineurs délinquants mis en cause par les services de police et de gendarmerie a augmenté de 57,1 %. Dans le même temps, le nombre de mesures nouvelles concernant les mineurs délinquants pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse a augmenté de manière encore plus importante, à savoir de 77,1 %. Dans la période antérieure, la protection judiciaire de la jeunesse intervenait majoritairement auprès de mineurs en assistance éducative. La tendance s'est donc inversée durant les années 90.

La prépondérance de l'activité pénale des services du secteur public de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse s'est confirmée en 2001 comme en 2002 :

– Les mesures pénales progressent de +4,7 % entre 2001 et 2002, en mesures nouvelles (flux) comme en mesures en cours (stock). Elles représentent une part en croissance continue au sein de l'activité totale du secteur public.

– Les mesures nouvelles en assistance éducative progressent en nombre (+2,6 % entre 2001 et 2002) et continuent à représenter presque 36 % du total des mesures nouvelles en 2001 comme 2002.

– Les mesures prises dans le cadre de la protection des jeunes majeurs sont marginales : 2 % en 2001 comme en 2002.

Le secteur associatif confirme en 2002 son rôle prépondérant dans l'activité totale de protection judiciaire : sur 170.000 mesures en cours fin 2002, 126.000 étaient confiées au secteur associatif. Ceci s'explique par sa prépondérance dans l'action éducative fondée sur l'article 375 du code civil : sur les 120.000 mesures nouvelles, 85.000 lui ont été adressées contre 35.000 au secteur public. Cette activité diminue cependant un peu en 2002. L'activité civile est en outre l'activité dominante du secteur associatif dont elle représente presque 86 % des mesures nouvelles confiées en 2002.

La tendance à la spécialisation du secteur public en matière pénale et à celle du secteur associatif en assistance éducative est donc confirmée. Le secteur public continue donc d'opérer sa mutation vers un public plus difficile demandant d'adapter régulièrement les modes de prise en charge et les structures d'accueil. Ce public est de plus en plus délinquant, de plus en plus masculin et de plus en plus âgé.

On observe cependant une tendance de chaque secteur à limiter les effets de la spécialisation : le secteur public voit ses mesures civiles nouvelles progresser de + 2,6 % quand celles du secteur associatif diminuent de - 0,6 %. Le secteur associatif voit croître très fortement son activité pénale (+ 17 %) jusque là embryonnaire (10.000 mesures nouvelles pénales 2002 lui ont été confiées sur les 74.000 prescrites pour les deux secteurs).

Peut-être est-ce l'amorce d'un rééquilibrage entre les activités des secteurs public et habilité ?

B.- LE PROFIL DES JEUNES PRIS EN CHARGE

Comme l'a souligné la Cour des Comptes dans son rapport public, la PJJ connaît mieux le nombre de mesures que le nombre des mineurs auxquelles elles s'adressent car un jeune peut faire l'objet de plusieurs mesures en même temps et le recensement de l'activité privilégie depuis toujours le nombre de mesures plutôt que le nombre des mineurs.

Les données relatives aux mineurs sont donc d'une précision relative, même si, en 2003, le logiciel Game de gestion de l'activité en secteur public a été amélioré en ce sens. Surtout, la qualité des informations ne pourra s'améliorer qu'avec l'utilisation par le secteur associatif d'une base de donnée similaire à celle du secteur public.

A ce jour, donc, compte tenu des mouvements intervenus en cours d'année (entrées et sorties), on estime à près de 270.000 les jeunes suivis au cours de l'année 2002 par ces services. Le mode de prise en charge le plus fréquent est le suivi en milieu ouvert, les mesures de placement n'étant retenues que lorsqu'une rupture s'est établie ou doit l'être entre un jeune et son milieu naturel.

1.- Situation juridique

La principale différence entre les publics des deux secteurs se situe au niveau de la situation juridique du mineur puisque la présence de jeunes délinquants est insignifiante dans le secteur habilité (3 %) et déterminante en secteur public (73 % des prises en charge du secteur public en 2002) Il s'agit d'une évolution structurelle puisque ces mesures ne représentaient qu'un tiers de l'activité du secteur public il y a 10 ans. La tendance est inverse pour les mineurs en danger dont le nombre a diminué de 54 %, tandis que leur part passait de 70 % en 1992 à 25 % en 2002.

2.– Statut social

Les cadres statistiques renseignés par les tribunaux pour enfants et les services éducatifs de la P.J.J. ne comportent pas de rubriques relatives à l'origine, à la nationalité et au statut social des mineurs en raison de difficultés d'ordre juridique, éthique et pratique que soulève la collecte de ces données sensibles.

Toutefois, quelques enquêtes réalisées à partir d'un échantillon de juridictions par des chercheurs, à la demande du Ministère de la Justice, ont permis de mieux appréhender les caractéristiques de la population des mineurs relevant de la Protection judiciaire de la Jeunesse.

Une étude portant sur les mineurs en danger, réalisée sur un échantillon représentatif de 2.510 mineurs mettait en évidence les éléments suivants : un tiers de ces mineurs est issu d'une famille immigrée (7,6 % seulement sont nés hors de France). Ces mineurs sont originaires en premier lieu du Maghreb (20 %). Près de la moitié de ces mineurs appartiennent à des familles monoparentales (30,2 %) ou recomposées (13,7 %), de trois enfants et plus. Les pères, quant à eux, se répartissent en trois catégories socio-professionnelles : ouvriers (33 %), employés (15 %), artisans (7,2 %). Ils sont fréquemment sans emplois (un père sur trois et deux mères sur trois inactifs provisoirement ou définitivement).

Une autre enquête conduite sur 965 jeunes âgés de 14 à 18 ans pris en charge dans les centres de jour du secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse a montré qu'un jeune sur deux de moins de 16 ans n'est plus scolarisé ; les jeunes, soumis à une série de tests, ont un niveau moyen supérieur au CE2 mais inférieur au CM2. 60 % d'entre eux éprouvent des difficultés importantes ou très importantes et 30 % ne savent ni lire, ni écrire, ni compter.

Compte tenu de ces handicaps, la majorité des jeunes sous protection judiciaire de la jeunesse se retrouvent avec une absence de qualification ou une qualification faible et sont donc confrontés à de très grandes difficultés d'insertion professionnelle.

3.– Proportion garçons-filles

La population des jeunes sous protection judiciaire comporte 62,5 % de garçons et 37,5 % de filles. La proportion de filles est traditionnellement plus élevée dans le secteur habilité (45,1 % du total) que dans le secteur public (14,3 %). Cet écart s'est creusé depuis quelques années et, depuis 1992, sous l'effet d'une forte poussée du nombre de mineurs délinquants, on assiste à une forte croissance de la prise en charge des garçons dans le secteur public (+ 43 %).

La violence fait partie de la vie quotidienne des jeunes de la PJJ : autant les conduites violentes (racket, vol, bagarres...) que les violences subies, physiques ou sexuelles. La tentative de suicide, violence sur soi, est très fréquente, en particulier, parmi les filles. La fugue, comportement d'éviction, est une des « réponses » aux problèmes rencontrés : les jeunes de l'échantillon ont fréquemment des comportements violents : (50 % des garçons, 42 % des filles), ils ont été victimes d'une agression physique pour 41 % des garçons et 55 % des filles ; ils ont été victimes d'une agression sexuelle pour 6% des garçons et 34 % des filles.

4.- Tranches d'âges

Le rajeunissement des jeunes pris en charge qui avait caractérisé les années 1980, s'est interrompu depuis 1992, et s'est même inversé pour les services du secteur public avec une diminution rapide des jeunes de moins de 13 ans et une forte progression des plus de 13 ans. L'augmentation de la délinquance des mineurs, conjuguée à la spécialisation du secteur public vers ces mêmes mineurs, induit mécaniquement un vieillissement rapide de la population suivie.

Le secteur habilité conserve une forte proportion de mineurs de moins de 10 ans : ils représentent 38 % de l'ensemble des prises en charge. La proportion plus importante des jeunes de plus de 18 ans dans le secteur public (12,7 %) résulte de la prise en charge des jeunes en milieu ouvert pénal après leur majorité pour des infractions remontant à leur minorité.

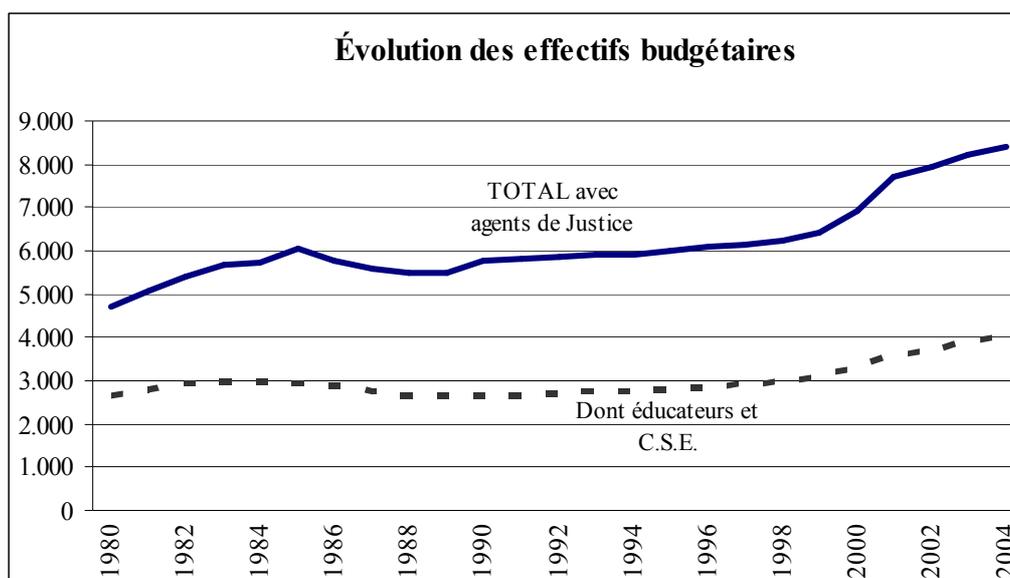
III.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Comme il a déjà été indiqué en introduction, la PJJ voit ses moyens augmenter depuis maintenant 7 ans, ce tant en termes de personnels qu'en termes de moyens de fonctionnement. Le projet de loi de finances pour 2004 s'inscrit dans cette tendance en prévoyant 234 créations d'emplois et une augmentation conséquente des moyens de fonctionnement.

A.- LES MOYENS HUMAINS

1.- Les effectifs

Alors qu'ils avaient stagné autour de 6.000 entre 1985 et 1996, les effectifs de la PJJ sont passés de 6.145 en 1997 à 7.439 en 2002, soit une augmentation de 21 %. Le nombre de recrutements intervenus entre 1998 et 2002 est exceptionnel dans l'histoire de la PJJ et cette « exception » va se poursuivre dans les cinq années qui viennent.



Les 234 emplois prévus par le projet de loi de finances pour 2004 se répartissent de la manière suivante : 33 directeurs, 11 psychologues, 9 attachés, 135 éducateurs, 3 assistants de service social, 1 infirmier, 13 secrétaires administratifs, 8 ouvriers professionnels, 10 agents techniques d'éducation et 11 adjoints administratifs. Cela représente un coût de 7,2 millions d'euros en crédits de rémunération.

Ces 234 créations d'emplois sont réparties en fonction des objectifs inscrits dans la loi d'orientation. Elles correspondent pour 2004 à la mise en œuvre de trois objectifs majeurs, inscrits dans l'exposé des motifs de la loi de programme :

– Offrir une prise en charge adaptée et renforcée pour les mineurs récidivistes ou violents lorsque les dispositifs traditionnels d'accueil dans les structures d'hébergement n'ont pas eu le résultat escompté. Pour répondre à cet objectif il est prévu de créer 69 emplois, pour l'ouverture de 3 centres éducatifs fermés, et 50 emplois pour le suivi des jeunes incarcérés dans les quartiers mineurs.

– Prévenir la récidive par une amélioration qualitative et quantitative de la prise en charge, en milieu ouvert notamment : 46 emplois.

– Mettre à niveau les services de formation et d'administration et renforcer les capacités d'encadrement : 69 emplois.

La répartition de ces créations d'emplois doit permettre d'assurer la pluridisciplinarité des équipes éducatives, de disposer d'une part des ressources et compétences au niveau de l'administration pour optimiser la gestion et, d'autre part, de l'encadrement indispensable à l'animation des services, au développement des politiques interministérielles et des partenariats au plan local ou départemental.

Les emplois prévus dans les corps de direction répondent également à un déficit pour la fonction d'encadrement relevé dans différents rapports, internes ou externes.

2.- Le recrutement

Les recrutements seront donc importants ces prochaines années. D'autant qu'il faudra non seulement pourvoir les nouveaux postes mais aussi remplacer les nombreux départs à la retraite.

Depuis 1998, 911 agents sont partis à la retraite et cette tendance risque de se poursuivre même si les prévisions sont difficile : les éducateurs bénéficient du classement en service actif et peuvent donc normalement partir à la retraite dès 55 ans. Mais ils sont en fait nombreux à rester après 55 ans parfois jusqu'à 65 ans. La plage potentielle de départ est donc étendue sur 10 ans. Ainsi, en 2004, les départs prévisionnels cumulés s'élèvent à 266 alors que les agents qui rempliront les conditions la même année sont au nombre de 108.

Cela doit être l'occasion d'un renouvellement des personnels de la PJJ dont le « modèle » traditionnel n'est plus adapté à la population qu'elle a désormais en charge. Il convient en effet de privilégier la compétence à partir d'une sélection plus adaptée et la professionnalisation grâce à des formations initiales davantage orientées vers les métiers et à une meilleure reconnaissance de l'expérience professionnelle.

Cette modernisation est d'autant plus indispensable que le nombre de candidats des concours classiques est en forte diminution ces dernières années : moins de 2.000 en 2002 contre plus de 4.000 en 1999. Cette diminution s'observe aussi pour les concours exceptionnels : 700 en 2003 contre plus de 1.000 en 1999 et en 2000. La diminution des candidatures est à rapprocher des constats effectués de façon générale de l'appauvrissement du vivier des métiers du travail social.

Ainsi, s'agissant des éducateurs, la diversification des modes de recrutement fait l'objet d'un projet de décret statutaire, examiné par le Conseil d'État début septembre 2003. Sa mise en oeuvre à partir de 2004 devrait aboutir à une plus grande diversité des profils.

Cette diversification serait réalisée selon trois axes :

La troisième voie : pour l'accès à certains corps, pourraient être organisés des concours réservés aux candidats justifiant d'une activité professionnelle, d'un mandat électif ou d'un engagement de responsable associatif hors qualité de fonctionnaire, de militaire ou d'agent public. Cette formule permettrait de faire appel à des personnes issues du secteur associatif ou exerçant des activités sans lien direct avec le travail social. L'accès à l'administration de personnes ayant eu une expérience professionnelle antérieure pourrait aussi permettre de consolider la pyramide des âges. En outre, cette possibilité permettrait la promotion de personnels très impliqués dans la prise en charge éducative des jeunes tels que les agents techniques d'éducation et les ouvriers professionnels.

La validation des acquis de l'expérience (VAE) : le ministère de la Justice étant cosignataire avec le ministère de l'emploi et de la solidarité des textes régissant la formation de plusieurs catégories de travailleurs sociaux, la DPJJ a participé à la réflexion lancée en 2003 par la DGAS pour la mise en oeuvre des textes organisant la VAE. Les premiers bénéficiaires de cette nouvelle disposition instituée par la loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale pourront se présenter aux concours organisés en 2004.

Le recrutement de contractuels : aujourd'hui, la PJJ a une autorisation de gager 301 emplois pour le recrutement d'agents contractuels sur des postes de titulaires. Cette autorisation permet à la PJJ de pallier les difficultés de recrutement par voie de concours et les difficultés d'affectation dans certaines zones géographiques (Île-de-France, Picardie, Nord).

Pour les autres corps (notamment le corps des psychologues), des concours sur titres pourront être envisagés.

3.- Les mesures statutaires et indemnitaires inscrites au projet de loi de finances pour 2004

Dans le projet de loi de finance pour 2004, le total des sommes consacrées aux mesures catégorielles s'élève à 2,30 millions d'euros et traduit la poursuite de l'effort pour améliorer la situation des personnels. En effet, même si ce montant n'est pas équivalent à l'effort exceptionnel de 2002/2003 (lié à l'accompagnement de l'accord ARTT), il permet de continuer à améliorer simultanément la carrière des agents, leur régime indemnitaire et assure des perspectives d'évolutions statutaires.

Les *mesures statutaires* représentent 0,33 million d'euros : les projets de réforme du statut des personnels de direction et du statut des agents techniques d'éducation sont confortés par l'inscription de deux nouvelles provisions d'un montant total égal à 0,33 million d'euros. Le montant total des crédits disponibles pour le financement de ces réformes s'établit désormais à 0,82 million d'euros. La mise au point des nouveaux textes statutaires devrait intervenir en 2004.

Les *mesures de transformation d'emplois et de repyramidage* représentent 0,96 million d'euros : le déroulement de la carrière des agents sera amélioré par les mesures de repyramidage statutaire d'un coût budgétaire de 0,70 million d'euros (155 emplois repyramidés), la poursuite du plan pluriannuel de transformation des emplois d'agents administratifs en adjoints administratifs (40 emplois soit 0,03 million d'euros) et la transformation de 36 emplois d'éducateurs en emplois de chefs de service éducatif (0,22million d'euros).

Les *mesures indemnitaires* représentent 1,01 million d'euros : un aménagement du régime indemnitaire est réalisé au bénéfice de certains agents soumis à des contraintes spécifiques ou exerçant des fonctions particulières. Ces mesures concernent les personnels affectés en centre éducatif fermé (0,12 million d'euros), les éducateurs et agents techniques d'éducation affectés en établissement d'hébergement et les éducateurs affectés en quartiers mineurs (0,55 million d'euros), et les directeurs de services et directeurs territoriaux (0,33 million d'euros).

B.- LES MOYENS MATERIELS DE FONCTIONNEMENT

Hors crédits de rémunérations, les crédits de fonctionnement du secteur public progressent de 3,61 millions d'euros, soit 5,3 %.

Ils comprennent :

– 0,69 millions d'euros de crédits pour la réparation civile et l'informatique d'initiative centrale (sécurisation de l'application GAME notamment) ;

– 70,78 millions d'euros de crédits pour le fonctionnement des services éducatifs et du service de formation.

	2003		2004(*)		variation	
	<i>en millions d'euros</i>	Répartition (en %)	<i>en millions d'euros</i>	Répartition (en %)	<i>en millions d'euros</i>	%
administration centrale	0,34	0,5	0,34	0,5	0,00	1,2
services déconcentrés	59,63	88,6	63,68	90,0	4,04	6,8
formation au CNFE	7,36	10,9	6,76	9,6	0,60	- 8,1
Total (chapitre 34–34)	67,33	100,0	70,78	100,0	3,45	5,1

(*) Y compris la dotation inscrite à l'article 70 du nouveau chapitre 37-30

Un montant de 0,50 million d'euros est intégré aux crédits de fonctionnement par transfert des crédits de subventions.

Des moyens nouveaux (2,94 millions d'euros) sont accordés pour :

– la mise en oeuvre de la L.O.P.J. (1,81 million d'euros). Ces crédits sont destinés à l'ouverture de 3 nouveaux centres éducatifs fermés et les créations d'emplois liés à la mise en oeuvre d'une action éducative dans les quartiers mineurs, le renforcement du milieu ouvert et une amélioration du pilotage et de l'administration territoriale.

– une amélioration générale du fonctionnement (1,13 million d'euros). Ces crédits vont permettre notamment la prise en compte de l'évolution des dépenses immobilières et de communication.

C. LE SECTEUR HABILITE

Une étude des moyens de fonctionnement de la PJJ sans une analyse du secteur habilité serait totalement incomplète. Celui-ci représente en effet près de 42% des crédits globaux de la PJJ et 246,4 millions d'euros dont inscrits au projet de loi de finances pour 2004 sur le chapitre 37-33 en progression de 2,4 %.

Rappelons que les personnes, établissements, services ou organismes publics et privés auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs, soit au titre de l'ordonnance de 1945 relative à l'enfance délinquante, soit au titre des dispositions du code civil relatives à l'assistance éducative, sont habilités par le préfet. L'habilitation a pour objet de certifier le contenu et les caractéristiques de l'offre d'accueil des établissements concernés, de les inciter à concevoir un projet pédagogique adapté à leur public et de garantir la rémunération des associations gestionnaires des structures d'accueil ; elle constitue le fondement de la rétribution des établissements privés.

Les arrêtés d'habilitation sont pris pour une durée de cinq ans renouvelable. Les éventuelles violations des clauses des arrêtés peuvent se traduire par un refus de renouvellement de l'habilitation, voire par son retrait, ce qui, dans les faits, est relativement rare. Ce système connaît toutefois une limite dans la mesure où le juge a toute latitude pour confier un jeune à un service habilité sans tenir compte de la capacité d'accueil de ce dernier, ou encore pour placer le mineur lors du secteur habilité.

Les établissements habilités étant appelés à fournir des prestations prises en charge concurremment par l'État et le département, leur création est autorisée par une décision conjointe du préfet et du président du conseil général. En revanche, l'habilitation « justice » est de la compétence exclusive de l'État. Pour assurer la coordination des compétences de l'État et du département, des schémas départementaux arrêtés conjointement devaient, aux termes de la loi du 6 janvier 1986, être élaborés pour déterminer les établissements ou services auxquels l'autorité judiciaire confie habituellement des mineurs. Pourtant, au premier trimestre 2002, 40 schémas départementaux seulement avaient été signés, et pratiquement un tiers des départements français n'avaient pas encore entrepris d'élaborer un tel document. Cette situation devrait évoluer, la loi du 2 janvier 2002 instituant un dispositif contraignant qui faisait défaut jusqu'alors.

Les problèmes d'articulation entre les compétences de l'État et celles du département vont plus loin. En effet, le financement des séjours en établissement, et donc l'autorité en charge de celui-ci, reposent sur le type de structure d'accueil et non sur la base juridique de la mesure prise. Cette règle n'a plus aucune raison d'être depuis la décentralisation. Elle est à l'origine de transferts de charges indus du département à l'État, qui justifieraient que soient harmonisés les critères de financement des mesures judiciaires.

Le secteur associatif habilité ou conventionné est constitué de 1.213 établissements gérés par 508 associations, l'ensemble employant près de 28.000 salariés. L'enregistrement de l'activité du secteur habilité n'est pas effectué par le même outil que celui des établissements du secteur public. Il s'effectue à partir de fiches administratives remplies par les établissements. Or, le taux de retour des informations en provenance des services déconcentrés de la PJJ ne permet pas de considérer comme sûres des données communiquées à l'administration centrale. Par ailleurs, le nombre et la diversité des autorités chargées d'assurer la surveillance du secteur habilité font que, paradoxalement, il est très peu contrôlé.

Votre Rapporteur souhaite que ce contrôle, indispensable à une évaluation globale de l'action conduite par la PJJ, devienne effectif.

IV.- LES STRUCTURES D'ACCUEIL ET LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT

La PJJ a bénéficié depuis 7 ans de crédits d'investissement particulièrement importants. Ces crédits n'ont que rarement été consommés dans leur intégralité ; la PJJ ne disposant pas des structures adaptées à l'absorption d'un tel accroissement des crédits.

La loi d'orientation et de programmation prévoit l'ouverture de 55 millions d'autorisations de programme au bénéfice de la PJJ. Dans le projet de loi de finances pour 2004, 26 millions d'euros d'autorisations de programmes sont inscrits au chapitre 57-60 article 60, soit le même montant que l'an dernier. Enfin, 11 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits au projet de loi de finances soit une progression de 77 %.

Ces autorisations de programme devraient être réparties entre :

– 10 millions d'euros dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la Justice pour la création de Centres Éducatifs fermés (5,5 millions d'euros), le renforcement du milieu ouvert (2,1 millions d'euros), le renforcement de l'administration territoriale (2,4 millions d'euros) ;

– 8 millions d'euros dans le cadre de l'accompagnement de la L.O.P.J. pour l'amélioration de l'état du patrimoine et la sécurité (6 millions d'euros), la délocalisation du centre national d'études et de formation (2 millions d'euros) ;

– 8 millions d'euros hors L.O.P.J. pour la poursuite des programmes antérieurs.

Votre Rapporteur se félicite de cette augmentation des crédits mais reste dubitatif sur la capacité de la PJJ à les absorber. En 2003, 9,82 millions d'euros ont été ouverts pour les investissements de la PJJ et au 31 août, seuls 5,8 millions avaient été consommés, soit 59 % de la dotation.

La Cour des comptes a fait une analyse précise et détaillée des insuffisances de la PJJ en termes de gestion immobilière.

A.- LES INSUFFISANCES DE LA GESTION IMMOBILIERE

Ces insuffisances résultent de plusieurs facteurs :

– la direction de la PJJ n'était pas dotée jusqu'à une date récente des ressources humaines nécessaires pour mener à bien sa politique immobilière. Au sein de l'administration centrale, la section des équipements, aux attributions extrêmement vastes, était composée de seulement six agents dont certains n'avaient aucune compétence particulière en matière immobilière. La réforme de l'administration centrale mise en œuvre cette année répond en grande partie à cette critique ;

– ce phénomène est aggravé par la connaissance très approximative que la PJJ a de son parc immobilier. Le recensement de ce dernier est intervenu tardivement, et aucun document de synthèse n'existait avant 1998. Cette lacune est toutefois en voie d'être comblée par la constitution progressive d'un inventaire tenu à jour ;

– la mauvaise connaissance du patrimoine immobilier est à l'origine d'une répartition peu rationnelle des crédits d'équipement entre les différentes directions régionales. Cette répartition est censée reposer sur une batterie de critères généraux pour les uns, spécifiques pour les autres, qui, dans les faits, sont très inégalement respectés lors de la programmation des investissements ;

– la conduite des opérations immobilières accuse fréquemment des retards dont la responsabilité, toutefois, n'incombe pas toujours à la PJJ. Le report des opérations concernant la PJJ et l'impossibilité d'affecter les crédits disponibles sont

fréquents en raison de l'absence de conducteur d'opérations. Cette situation se rencontre notamment dans les régions importantes, comme en Ile-de-France ;

– la centralisation excessive des décisions d'engagement des crédits des chapitres 57-60 et 34-34 ne permet pas à la PJJ de se concentrer sur sa véritable mission, à savoir la définition d'objectifs politiques. Les directives fixées par une circulaire du 13 janvier 1992, qui rappelle que tout investissement nouveau doit s'inscrire dans le cadre d'un projet précis, d'une programmation pluriannuelle et doit inclure un ordre de priorité déterminé à partir des urgences locales, sont restées lettre morte.

La PJJ ne pourra mener à bien ses ambitions en termes d'équipement sans que des réponses soient apportées à ces critiques. Le processus est en cours mais ce sont plusieurs décennies de mauvaise habitude sur lesquelles il faut aujourd'hui revenir.

B.- LE PARC IMMOBILIER DE LA PJJ ET SON EVOLUTION RECENTE

La DPJJ dispose actuellement d'un parc immobilier d'une superficie d'environ 366.000 m² correspondant à près de 800 implantations réparties sur tout le territoire. Son activité est regroupée dans 454 entités administratives distinctes, composées :

– de centres d'action éducative comprenant des centres éducatifs renforcés, des foyers d'action éducative, des centres de placement immédiat et des centres éducatifs fermés, en cours d'installation en 2003 ;

– de services éducatifs auprès de tribunaux ;

– d'administrations territoriales (Directions Départementales et Directions Régionales) ;

– d'établissements de formation des personnels.

La configuration de ce patrimoine a beaucoup évolué au cours de ces 20 dernières années. Depuis 1980, l'évolution des méthodes pédagogiques a nécessité une transformation du patrimoine immobilier affecté à la P.J.J. Les grands internats, dont les coûts d'entretien et de fonctionnement élevés ne se justifiaient plus, ont été progressivement remplacés par des structures de petites ou moyennes dimensions, insérées en milieu urbain et assurant une ou plusieurs fonctions (hébergement, milieu ouvert, formation professionnelle).

De 1995 à 1999, les opérations d'équipement de la P.J.J. se sont situées dans le cadre fixé par la Loi de programme relative à la Justice concernant notamment l'amélioration des conditions de prise en charge en hébergement par la création de nouveaux foyers, la rénovation de locaux vétustes, le développement de services de milieu ouvert et de centres d'activités de jour, avec un effort particulier pour la mise aux normes de sécurité.

Par ailleurs, la P.J.J. a dû répondre aux exigences fixées par les orientations gouvernementales, arrêtées à l'issue du conseil de sécurité intérieure des 8 juin 1998 et 27 janvier 1999 en matière de lutte contre la délinquance des mineurs. Ces dispositions visaient au renforcement des prises en charge de jeunes délinquants en hébergement et en centres d'activités de jour, à l'immédiateté et la continuité de la prise en charge des mineurs les plus difficiles.

C. LES STRUCTURES D'ACCUEIL

SYNTHESE DES CAPACITES EN HEBERGEMENT SECTEUR PUBLIC ET ASSOCIATIF HABILITEE

	Nombre de places théoriques Secteur public au 31.12.2002 ⁽¹⁾	Nombre de places théoriques Secteur associatif au 31.12.2002 ⁽¹⁾
Hébergement collectif	1266 <i>dont 364 places en hébergement spécialisé (CPI et CER)</i>	114.272
Hébergement individualisé	1008	627

(1) Les places théoriques indiquées ci-dessus sont réparties géographiquement, par région protection judiciaire de la jeunesse. Elles constituent le potentiel d'offre d'hébergement collectif et individualisé à la disposition des magistrats.

1.- Les structures traditionnelles

a) Les centres d'action éducative (CAE)

Les centres d'action éducative (CAE) sont les services de la protection judiciaire de la jeunesse qui mettent en oeuvre dans les départements les décisions de justice à l'égard des mineurs, délinquants ou en danger. Composés d'équipes pluridisciplinaires d'éducateurs, de psychologues et d'assistants de service social, ils exécutent les mesures d'investigation, les mesures pénales et exercent le suivi individuel des mineurs confiés dans le cadre de mesures de milieu ouvert en assistance éducative ou dans le cadre de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

Les équipes éducatives des centres d'action éducative suivent les mineurs dans leur environnement naturel, apportent un soutien aux familles confrontées à des difficultés dans l'éducation de leurs enfants, montent des projets de réinsertion scolaire ou professionnelle; elles rendent compte aux magistrats prescripteurs de l'évolution des prises en charge et formulent des propositions d'orientation.

b) Les foyers d'action éducative (FAE)

Les foyers d'action éducative sont des structures d'accueil et de prise en charge de mineurs placés par les juridictions de l'enfance, au titre de l'ordonnance de 45 ou au titre de l'enfance en danger. Les foyers d'action éducative exercent une prise en charge permanente d'un groupe de mineurs. Il s'agit d'un placement éducatif dont l'objectif est d'apporter une solution pour des mineurs que le magistrat estime devoir séparer temporairement de leur milieu de vie habituel, celui-ci étant

pour eux porteur de dangers. Les jeunes sont hébergés et encadrés par une équipe d'éducateurs dont le travail est de mettre en place un projet de réinsertion qui permette à ces mineurs d'envisager un retour dans leur milieu familial. Ce travail passe par la recherche de solutions de scolarisation, de formations adaptées ou de parcours de préparation au monde du travail.

Les foyers d'action éducative constituent la formule généraliste du placement judiciaire, adaptée pour des publics mixtes (mineurs délinquants et mineurs en danger) et dont la mission est une prise en charge sur une durée longue, contrairement à des formules plus ciblées (accueil immédiat et orientation pour les centres de placements immédiats, rupture et éloignement pour les centres éducatifs renforcés).

2.- Les structures spécifiques : CPI, CER et CEF

a) Les centres de placement immédiat (CPI)

Les CPI ouverts depuis le lancement du programme en 1999 sont au nombre de 47, dont 3 sous la responsabilité du secteur associatif habilité. Il n'est pas prévu de développer ce programme en 2004.

Les centres de placement immédiat doivent prendre en charge les mineurs pour lesquels un accueil immédiat est prescrit par les magistrats de la jeunesse, avec priorité donnée aux mineurs délinquants. Ce placement doit permettre de répondre à la nécessité d'éloigner certains mineurs de leur contexte de vie habituel soit en raison de la gravité des faits et de leurs conséquences, soit parce que le maintien dans cet environnement est pour eux un facteur de danger.

Ces centres accueillent des mineurs, garçons et filles, de 13 à 18 ans qui viennent en priorité des tribunaux de grande instance du département ; mais le centre peut avoir une vocation interdépartementale. Leur capacité d'accueil se situe entre 10 et 12 places à l'interne avec, en complément parfois, un réseau de places en hébergement individualisé.

Malheureusement, les CPI n'ont pas été utilisés conformément à leur vocation : face à une pénurie de places dans les foyers ou dans les centres, les magistrats utilisent les instruments dont ils disposent sans que ceux-ci soient parfaitement adaptés.

L'évaluation produite par le Cabinet d'Ingénierie Sociale (CIRESE) mettait en avant les conséquences négatives du mode de gestion des personnels induit par les règles de la Fonction Publique ; recrutement par la voie unique du concours, formation initiale « généraliste » et surtout affectations des éducateurs sur un mouvement annuel, centralisé et basé essentiellement sur les points dus à l'ancienneté...

Ce mode de gestion ne permet pas de constituer des équipes sur un projet partagé et dans un ancrage local, ce qui explique la différence avec les C.E.R. mis en place avec le préalable d'un projet pédagogique élaboré en commun par le collectif de personnels et affectation sur une base de volontariat.

La généralisation aux C.P.I. de ce que le CIRESE appelle les « principes de l'éducation renforcée » passe donc par des réformes de structure à la P.J.J., certaines préconisations du rapport dépassant la seule compétence de cette dernière. C'est dans cet esprit que des perspectives de gestion nouvelle sont en cours d'élaboration. La D.P.J.J. va ainsi s'inscrire dans l'espace ouvert par la loi de modernisation de la Fonction Publique de janvier 2001 en diversifiant les modalités de recrutement. Un projet de décret d'application est en cours d'élaboration.

Budgétairement, le programme public CPI a coûté 4,8 millions d'euros en 2003, soit coût moyen de fonctionnement par CPI de 104.348 euros, tout cela hors coût de personnel bien sûr.

b) Les centres éducatifs renforcés (CER)

Le principe de base du Centre Éducatif Renforcé (CER) a été posé en 1996 sous l'appellation «unité à encadrement renforcé» puis mis en oeuvre sous le vocable «Centre Éducatif Renforcé» (CER) à l'issue du conseil de sécurité intérieure du 27 janvier 1999 où a été annoncée la création, sur plusieurs années, de 100 centre éducatifs renforcés (CER). Fin 2004, le fonctionnement de 75 CER associatifs et 7 CER publics est prévu. Fin 2005, le chiffre de 98 CER en fonctionnement est prévu. Le programme accuse donc un léger retard puisqu'il devait être achevé dès cette année.

Le principe du CER est d'offrir au mineur une mesure éducative au sein de petites structures (5 à 8 places), permettant un séjour de rupture de trois à six mois, offrant, avec un encadrement renforcé (en secteur public 8 personnes pour 6 à 7 mineurs dans chaque CER) et continu (de jour comme de nuit), des activités diversifiées permettant au jeune de construire un projet individuel.

Le CER accueille des mineurs au comportement très difficile. La mise en service des CER a permis de monter des projets diversifiés qui ont instauré des ruptures dans des trajectoires délinquantes grâce à des équipes pédagogiques fortement mobilisées et disposant de compétences techniques et pluri-professionnelles (éducateurs spécialisés, artisans, sportifs souhaitant s'inscrire dans des métiers pédagogiques).

De nombreuses difficultés ont été rencontrées : d'abord l'avenir du mineur à la sortie du séjour en CER a parfois pu manquer de préparation, accroissant les risques de retour à la délinquance; ensuite les séjours intensifs de 3 ou 6 mois mobilisent intensément des personnels qui ne désirent pas nécessairement se spécialiser en CER.

Par ailleurs, certaines difficultés sont apparues tenant aux réactions souvent négatives de l'environnement local des sites d'implantation des centres et aux problèmes rencontrés pour constituer des équipes homogènes et expérimentées, aptes à prendre en charge des mineurs aux comportements très difficiles.

Pour le secteur public, cette dernière difficulté est aggravée par ses modes de gestion propres, déterminés par les règles de la fonction publique, qui fragilisent les expériences de C.E.R. Ainsi lorsqu'il y a une défaillance de personnels, même en nombre restreint, le mouvement d'affectation étant annuel et centralisé, la structure se retrouve dans l'impossibilité de fonctionner jusqu'à la rentrée suivante. Il y a

également une difficulté spécifique à constituer des équipes volontaires, avec des personnels qui ne sont pas tous originaires de la région d'implantation du centre, contrairement au secteur associatif habilité qui peut recruter en premier lieu un porteur de projet, les autres personnels faisant l'objet d'une embauche le plus souvent au niveau local et en conformité avec le projet retenu.

Budgétairement, la dépense de fonctionnement (hors personnel) consacrée aux CER du secteur public représente 0,6 million d'euros, soit un coût moyen de fonctionnement de 85.714 euros. Pour le secteur associatif habilité, en 2004, le financement en année pleine de 75 structures devrait représenter un coût de 34,552 millions d'euros.

c) Les centres éducatifs fermés (CEF)

Les centres éducatifs fermés (CEF) constituent l'une des principales innovations de la loi d'orientation et de programme, qui prévoit la création de 600 places, soit 60 centres. Votre Rapporteur a toujours exprimé un certain scepticisme sur cet outil. Une phase d'expérimentation plus longue aurait été utile. En outre, ces centres coûtent particulièrement cher et mobilisent un nombre important de personnels (deux fois plus que les CER). Enfin, le terme même semble inapproprié car ces centres ne peuvent être totalement fermés contrairement à ce que laisse penser leur nom. L'opinion interprète donc toute fugue comme un signe d'échec du programme alors que cela ne saurait être un critère valable.

L'article 22 de la LOPJ définit les CEF comme « *des établissements publics ou des établissements privés habilités dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, 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 des 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. L'habilitation prévue à l'alinéa précédent ne peut être délivrée qu'aux établissements offrant une éducation et une sécurité adaptées à la mission des centres ainsi que la continuité du service.* »

Un décret du 5 mars 2003 est ensuite venu préciser les conditions d'habilitation des établissements relevant du secteur associatif. Un cahier des charges (pour le secteur associatif habilité) et une instruction de service (pour le secteur public) définissent le contenu éducatif ainsi que le cadre administratif et financier des centres éducatifs fermés.

En 2003, quatre centres, gérés par des associations habilitées ont été créés par arrêté préfectoral (Lusigny, Sainte Eulalie, Valence, Saint Denis le Thiboult). S'ajoutent en septembre 2003 deux autres centres relevant du secteur public (Beauvais, Mont de Marsan). Quatre autres centres sont prévus pour la fin de l'année à Chailly-en-Brie (Seine et Marne), à l'Hôpital le Grand (Loire) à Tonnoy (Meurthe et Moselle) et à Autun (Saône et Loire), établissements qui relèvent du secteur associatif habilité Justice.

Au total, il est prévu de créer 50 CEF dans le secteur habilité et 10 dans le secteur public, ce pour des raisons de rapidité mais aussi de coût. Si l'intégralité des CEF prévus étaient publics, cela consommerait l'intégralité des emplois prévus par la LOPJ : 60 centres X 20 emplois par centre, soit 1.200 emplois.

En effet, pour le secteur public, le prix de revient prévisionnel d'un CEF est de 600 euros par jour et par mineur, contre 330 euros pour un CER. Ainsi, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit-il en matière de moyens de fonctionnement, un montant de mesure nouvelle de 1,11 million d'euros pour le fonctionnement de trois nouveaux centres éducatifs fermés. Par ailleurs, dans le cadre des crédits de personnels, un montant de mesure nouvelle de 2,28 millions d'euros est inscrit ; il intègre toutes les rémunérations, y compris les indemnités, qui seront versées aux agents affectés dans ces trois centres éducatifs fermés. Enfin, 5,5 millions d'euros d'autorisations de programme doivent être consacrés en 2004 au programme CEF.

Pour le secteur associatif habilité, le montant total de dépenses prévisionnelles s'élève à près de 20 millions d'euros pour 2004.

Cet investissement budgétaire important sera-t-il productif ? Il est bien sûr beaucoup trop tôt pour le dire. Une phase préliminaire d'expérimentation aurait été utile.

CHAPITRE VII

LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Les crédits des juridictions administratives, Conseil d'État compris, atteindront **170,328 millions d'euros**, en hausse de 11,13 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003. **97 emplois seront créés**, dont 42 emplois de magistrats, 43 emplois d'agents de greffe dans les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel et 12 emplois au Conseil d'État. Il s'agit de la deuxième année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice dont l'un des objectifs est de ramener à un an les délais de jugement devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. Rappelons que cette loi prévoit la création de 480 emplois budgétaires, dont 210 emplois de magistrats et 270 emplois d'agents de greffe, pour un coût total de 73,47 millions d'euros.

I.- UNE ACTIVITÉ EN AUGMENTATION CONSTANTE ET INQUIETANTE

Au cours des dix dernières années, le nombre des affaires réglées chaque année par les tribunaux administratifs a plus que doublé et celui des affaires réglées par les cours administratives d'appel a été, en 2002 comme en 2001, plus de six fois supérieur à ce qu'il était en 1989, première année de leur installation.

Malgré ces importants progrès, qui s'expliquent autant par une hausse des effectifs que par des efforts de productivité, les délais de jugement dans les juridictions administratives restent bien trop élevés, particulièrement pour les cours administratives d'appel, et ont tendance à repartir à la hausse depuis deux ans après une baisse quasi-continue depuis dix ans.

Ainsi, ce sont les cours administratives d'appel qui sont aujourd'hui complètement embouteillées suite au transfert de compétences du Conseil d'État. Celui-ci a pu réduire ses délais de jugement mais au détriment des premiers niveaux de juridiction, et en particulier des cours d'appel, dont les délais se sont considérablement allongés. Ainsi, pour le justiciable, qui fréquente plus le tribunal administratif que le Conseil d'État, l'évolution est négative. Un rééquilibrage des moyens entre les niveaux de juridiction est donc indispensable.

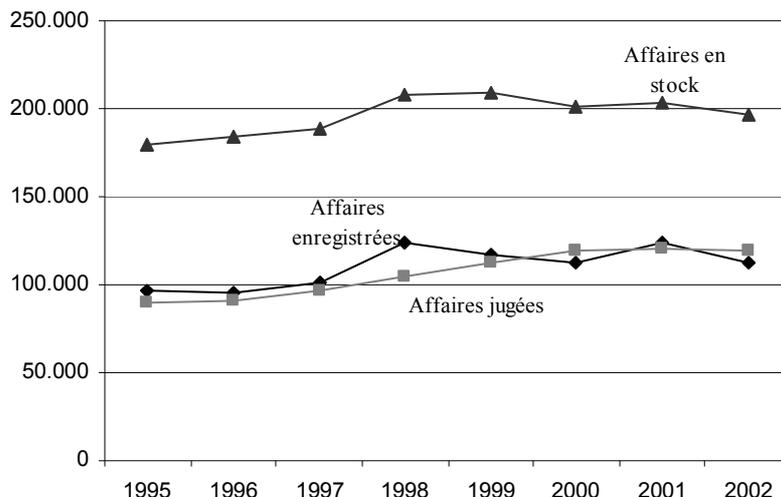
A.- LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Affaires enregistrées nettes	97.025	95.246	101.590	123.834	117.429	113.059	123.354	112.703
Affaires jugées (net)	90.103	91.371	96.367	104.615	112.206	118.991	120.773	118.915
Affaires en stock (net)	179.874	183.641	188.653	207.920	209.247	201.534	203.303	196.068
Délai moyen théorique d'élimination des stocks	2 ans	2 ans	1 an, 11 mois	2 ans	1 an, 10 mois	1 an, 8 mois	1 an, 8 mois	1 an, 8 mois
Délai moyen enregistrement/notification	nd	nd	nd	nd	nd	1 an, 9 mois, 20 jours	1 an, 9 mois, 19 jours	1 an, 11 mois, 4 jours

Source : Conseil d'État.

TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS



Le nombre **d'affaires enregistrées** en données nettes s'est accru de près de 52 % entre 1990 et 2002. Cependant, si la progression a été à peu près constante de 1990 à 1998, une inversion de la tendance s'est opérée depuis 1998. L'année 1998 a été celle d'un « pic conjoncturel », lié à l'opération de régularisation des titres de séjours des étrangers. L'année 1999, retrouvant sur ce point une « activité normale », marque un recul du volume des affaires enregistrées de 5,2 % alors même que les 117.500 affaires enregistrées représentent, en fait, une progression de près de 16 % par rapport à 1997. En 2000, cette tendance à la diminution du nombre d'affaires enregistrées se confirme et l'augmentation des requêtes enregistrées en 2001 s'explique, en partie, par la tenue des élections locales, qui a conduit à 4.500 contentieux électoraux. La nouvelle baisse du nombre des requêtes enregistrées en 2002 (à un niveau inférieur à celui de l'année 2000) confirme le caractère conjoncturel de l'augmentation constatée en 2001.

Parallèlement, le nombre **d'affaires jugées** s'accroît lui aussi de façon régulière depuis 1990 et a plus que doublé en onze ans. Pour la première fois, le ratio des affaires jugées sur les affaires enregistrées a dépassé en 2000 les 100 % atteignant 105 % soit une augmentation de 9 points par rapport à 1999. Toutefois, si la progression du nombre d'affaires demeure en 2001, celle-ci s'est réduite à 1,5 % et les tribunaux administratifs ayant dû faire face à une forte reprise des rentrées, le ratio des affaires jugées sur les affaires enregistrées a été ramené à 98 % cette année. Pour l'année 2002, la baisse constatée du nombre d'affaires réglées est due notamment au jugement d'affaires anciennes qui encombraient jusqu'alors les stocks. Néanmoins, en raison de la baisse sensible des entrées, le nombre d'affaires réglées cette année demeure supérieur à celui des affaires enregistrées, de telle sorte que le ratio des affaires traitées sur les affaires enregistrées atteint 106 %.

Après une relative stabilisation du volume de **dossiers en stock**, l'année 2000 a enregistré, pour la première fois, une baisse du stock de près de 4 %, inversant ainsi la tendance observée sur la décennie. Cette évolution favorable ne s'est pas poursuivie en 2001, en raison notamment du volume important du

contentieux électoral. Du fait de la baisse sensible des affaires enregistrées, l'année 2002 connaît une baisse du stock équivalente à celle constatée en 2000. Néanmoins, le stock d'affaires en instance (196.000 dossiers environ) demeure encore trop important, au regard de la capacité de jugement des tribunaux.

Ainsi, le **délai théorique d'élimination du stock** stagne-t-il à 1 an et 8 mois depuis 2000. Pis, si l'on évalue le délai écoulé entre l'enregistrement et la notification des affaires qui ont été jugées au cours de l'année civile, (dans le tableau ci-dessus, la ligne « délai moyen enregistrement-notification »), on constate une aggravation de ce délai en 2002 d'un peu moins de deux mois.

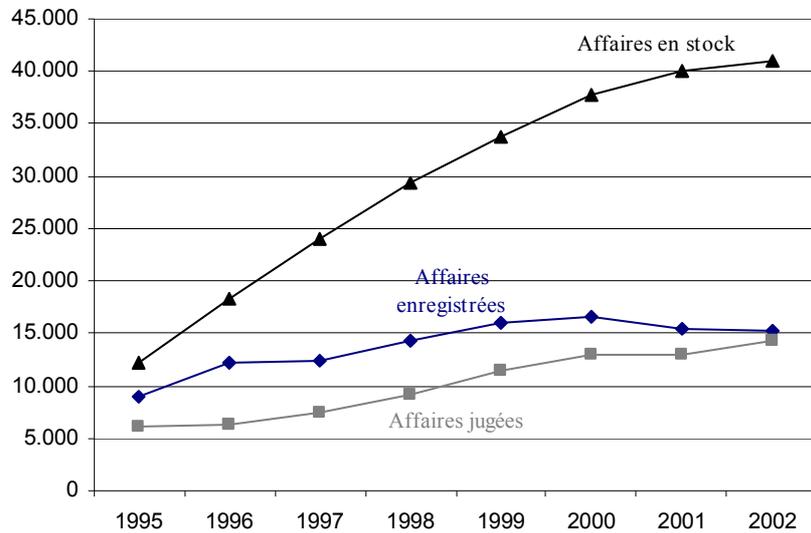
B.- LES COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Affaires enregistrées nettes	9.057	12.168	12.477	14.330	16.056	16.540	15.375	15.267
Affaires jugées (net)	6.110	6.317	7.461	9.199	11.390	12.906	12.928	14.281
Affaires en stock (net)	12.269	18.383	24.016	29.334	33.798	37.723	40.073	40.968
Délai moyen de jugement	1 an 7 mois	2 ans 11 mois	2 ans 11 mois	2 ans 11 mois	2 ans 6 mois	2 ans, 11 mois	3ans, 1 mois	2 ans, 5 mois
Délai moyen enregistrement/notification	nd	nd	nd	nd	nd	2 ans, 2 mois	2 ans, 3 mois	2 ans 10 mois

Source : Conseil d'État.

COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL



Depuis 1992, les cours administratives d'appel connaissent, en raison du transfert échelonné de l'appel des recours pour excès de pouvoir, qui s'est achevé en 1995, une progression des entrées sans précédent : le nombre annuel d'**affaires enregistrées** a triplé entre 1992 et 2000. Cette tendance s'est inversée pour la première fois en 2001, avec une diminution de 7 % du nombre des entrées. Le nombre annuel d'affaires enregistrées se stabilise en 2002, sauf pour les cours administratives d'appel de Paris et de Nancy, dont les entrées progressent respectivement de 8,3 % et 12,9 %.

Conjointement, le **volume des affaires traitées** a plus que doublé entre 1992 et 2000, et après une certaine stabilisation en 2001, connaît une nouvelle progression de plus de 10 % cette année pour atteindre plus de 14.000 affaires. Cette amélioration sensible s'explique notamment par la création des cours administratives d'appel de Marseille en 1997, puis de Douai en 1999. En effet, la cour administrative d'appel de Marseille a connu en 1999 la hausse la plus importante du nombre d'affaires réglées (+ 53,5 %), la cour administrative d'appel de Douai rejoignant pour sa part dès l'année 2000, en volume, les performances constatées dans les autres juridictions.

Cependant, le rapport des affaires traitées sur les affaires enregistrées, même s'il évolue dans le bon sens, reste préoccupant puisque les stocks continuent de s'accroître par effet mécanique.

En 1996, les cours administratives d'appel ont subi le plein effet des transferts de compétences en provenance du Conseil d'État. Leur **stock d'affaires** en instance a ainsi été multiplié par 5 entre 1992 et 1999 et le délai théorique d'élimination du stock a dépassé les 3 ans en 1997. Même si l'augmentation significative du nombre d'affaires réglées en 2002 améliore sensiblement le délai théorique d'élimination du stock, le stock global d'affaires en instance devant les cours administratives d'appel représente plus de 2,5 fois leur capacité de jugement annuelle et le délai moyen « enregistrement-notification » a augmenté de 7 mois en 2002 pour atteindre 2 ans et 10 mois.

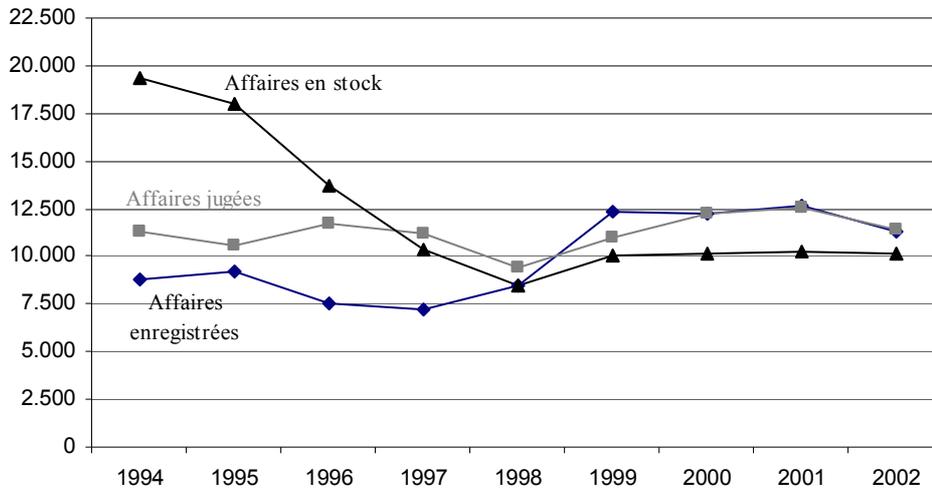
La situation des cours administratives d'appel reste donc extrêmement préoccupante et justifie largement qu'elles soient traitées comme la priorité de la partie justice administrative de la LOPJ. Elle interdit également tout nouveau transfert de compétences du Conseil d'État avant que les délais de jugement aient été réduits de façon significative.

C.- LE CONSEIL D'ÉTAT

CONSEIL D'ÉTAT

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Affaires enregistrées nettes	8.743	9.162	7.527	7.193	8.427	12.330	12.274	12.642	11.281
Affaires jugées (net)	11.314	10.598	11.684	11.228	9.450	10.988	12.236	12.553	11.402
Affaires en stock (net)	19.403	18.016	13.756	10.385	8.479	10.067	10.159	10.227	10.190
Durée moyenne des instances	1 an 9 mois	1 an 8 mois	1 an 2 mois	11 mois	11 mois	11 mois	10 mois	10 mois	

CONSEIL D'ÉTAT



Après une progression des affaires enregistrées en 1995, suivie d'un fléchissement en 1996 (-18%), moindre en 1997 (-4%), le Conseil d'État connaît une nouvelle augmentation des entrées en 1998 (+17%) et surtout en 1999 (+46%) liée notamment au contentieux des visas qu'il connaît en premier ressort, et à celui des reconduites à la frontière dont il est juge d'appel. Depuis 1999, le nombre d'affaires enregistrées qui était resté à un niveau élevé (plus de 12.000 affaires par an) en raison de l'importance du contentieux des étrangers, a nettement diminué en 2002 (11.281 affaires) mais cette diminution n'est qu'apparente, car la réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative, intervenue par décret du 19 avril 2002, minore ce chiffre d'environ 1.500 affaires par rapport à l'année précédente.

Entre 1990 et 2002, le volume des affaires jugées a progressé de 23,01 %, ce qui a permis de faire régulièrement baisser le délai théorique d'élimination du stock de 2 ans et 3 mois à 10 mois. En 2002, le nombre des affaires jugées a diminué par rapport aux deux années précédentes, mais comme pour les entrées, il faut souligner que ce chiffre est minoré d'environ 1.500 affaires, du fait de la réforme de la procédure de règlement des questions de compétence à l'intérieur de la juridiction administrative. En réalité, le nombre des affaires jugées continue d'augmenter et l'année 2002 connaît un excédent des sorties par rapport aux entrées.

Ainsi, le **stock**, qui s'établissait en 1998 à 8.479 affaires, a légèrement augmenté depuis, puisqu'il atteint 10.190 affaires en 2002. Il reste cependant inférieur à la capacité annuelle de jugement. En outre, ce stock s'est considérablement « rajeuni » et comprend un moins grand nombre d'affaires anciennes. Le Conseil d'État poursuit ses efforts et s'est fixé comme objectif pour le 31 décembre 2003, de ramener de 4,5 % aux environs de 1 %, la part des affaires enregistrées à cette date depuis plus de trois ans, et d'abaisser de 8 % à environ 4 à 5 %, la part des affaires enregistrées depuis plus de deux ans mais moins de trois ans.

II.- DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT EN FORTE PROGRESSION

Pour faire face à l'accroissement du contentieux durant la dernière décennie, les juridictions administratives ont bénéficié d'un important renforcement de leurs moyens de fonctionnement tant en personnels qu'en moyens matériels, renforcement qu'a confirmé et amplifié la loi d'orientation et de programmation pour la justice.

A.- LES RESSOURCES HUMAINES : UNE PROGRESSION SENSIBLE DES EFFECTIFS CONFIRMÉE EN 2004

1.- Les effectifs

a) *Les magistrats*

Entre 1991 et 2004, 339 emplois de magistrats auront été créés au total dans les juridictions administratives.

On relève une accélération des créations de postes au cours de cette période, comme le révèle le détail de l'évolution suivante :

– Au cours de la période **1992-1994** (3 ans), **34 emplois** sont créés pour tenir compte de la création des cours administratives d'appel et de l'extension progressive de leurs compétences.

– Le rythme des créations s'accélère au cours de la période **1995-1999** (5 ans), puisque **100 emplois** sont créés en application de la loi de programme relative à la justice, sans compter 71 recrutements temporaires autorisés par la loi.

– Cette accélération se poursuit au cours de la période **2000-2002** (3 ans) pendant laquelle **121 emplois** sont créés. L'impact de ces créations est néanmoins atténué par la suppression de 41 postes de magistrats recrutés à titre temporaire.

– Une nouvelle période s'ouvre actuellement avec la loi d'orientation et de programmation pour la justice (**2003-2007**), qui prévoit la création de **210 emplois** de magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel sur 5 ans. La loi de finances pour 2003 a constitué un premier pas dans l'application de cette loi puisqu'elle a permis la création de 42 emplois de magistrats.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des modes de recrutement depuis 1997.

**LES VOIES DE RECRUTEMENT DES CONSEILLERS DE COURS ADMINISTRATIVES D'APPEL
ET DE TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS
(1997-2003)**

Année	École nationale d'administration	Tour extérieur	Recrutement complémentaire	Détachement	Loi n°70-2	Total
1997	9	6	19	16	2	52
1998	12	6	20	23	3	64
1999	12	7	19	21	2	61
2000	11	6	17	14	2	51
2001	11	10	23	18	2	64
2002	11	9	26	10	3	59
2003	9	10	40	13	2	74

Source : Conseil d'État.

Le projet de loi de finances pour 2004 continue cet effort avec la création prévue de 42 nouveaux emplois :

– 1 président HED, pour présider un tribunal administratif dont le niveau d'activité justifie la création d'une 5^{ème} chambre (probablement le tribunal administratif de Toulouse),

– 5 présidents HEC, notamment pour créer une nouvelle chambre dans 3 cours administratives d'appel (Lyon, Marseille et Nancy) et pour accompagner la création de la CAA de Versailles,

– 7 présidents HEBbis, pour renforcer l'encadrement dans les tribunaux administratifs (vice-président au tribunal administratif élevé à 5 chambres) et pour accroître le nombre d'assesseurs dans les cours administratives d'appel, dont 3 assesseurs pour la CAA de Versailles),

– 20 premiers conseillers, pour poursuivre la mise en place des nouvelles procédures d'urgence, permettre la création de nouvelles chambres dans les cours administratives d'appel et répondre aux dispositions de plus en plus nombreuses imposant la présence de magistrats administratifs dans les commissions administratives,

– 9 conseillers, pour créer de nouvelles chambres dans les tribunaux administratifs.

Pour être pleinement efficace, l'accroissement du nombre de magistrats doit être accompagné d'un renforcement continu des greffes et des moyens de fonctionnement.

b) Le personnel des greffes

De même, 265 emplois d'agents de greffe ont été créés entre 1991 et 1997, auxquels sont venus s'ajouter 274 nouveaux emplois entre 1998 et 2004, soit un total de **539 emplois d'agents de greffe** sur la période, pour accompagner les créations d'emplois de magistrats.

Ces agents se répartissent ainsi :

	Conseil d'État			Tribunaux administratifs et cours administratives d'appel			Total CE, TA et CAA
	Membres	Personnels	Effectif total	Magistrats	Agents de greffe	Effectif total	
1998	217	317	534	662	927	1.589	2.123
1999	217	325	542	683	959	1.642	2.184
2000	217	330	547	723	997	1.720	2.267
2001	217	336	553	764	1.040	1.804	2.357
2002	216	341	557	804	1.080	1.884	2.441
2003(1)	216	353	563	846	1.126	1.972	2.541

(1) prévisions au 31 décembre 2003

Le ratio agent par magistrat, qui était particulièrement faible au début de la période (1.15 en 1991), s'est progressivement amélioré, jusqu'à atteindre dès 1997 le chiffre de 1,4, ratio considéré comme raisonnable dans les greffes des juridictions administratives. Cette amélioration a été rendue possible grâce à la création de 329 emplois d'agents de greffe contre 134 créations d'emplois de magistrats de 1991 à 1999.

Il faut néanmoins noter que ce ratio, qui est resté stable de 1997 à 1999, a désormais tendance à se détériorer. Il est passé de 1.38 en 2000 à 1.33 en 2003. Ceci s'explique par le fait qu'au cours de ces 4 années, on a créé pratiquement autant d'emplois de magistrats (soit 123) que d'emplois d'agents de greffe (soit 129).

Il est à ce titre regrettable que la loi de programmation prévoit quasiment autant de créations d'emplois de greffiers que d'emplois de magistrats ce qui n'améliorera pas le ratio.

c) les assistants de justice

La loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002 a prévu le recrutement de 230 assistants de justice sur cinq ans, de 2003 à 2007, dans les juridictions administratives. Cette innovation se justifie d'une part, par le souci de donner aux magistrats les moyens de se consacrer aux tâches essentielles qui ressortissent directement à leurs compétences en leur apportant le concours de collaborateurs de haut niveau et, d'autre part, par la volonté d'accroître la qualité et l'efficacité de l'activité juridictionnelle.

Pour être nommés assistants de justice, les candidats à ces fonctions doivent être titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'études supérieures en matière juridique et doivent présenter des compétences qui les qualifient particulièrement pour exercer ces fonctions.

Ces fonctions sont rémunérées par une indemnité de vacation horaire fixée par arrêté conjoint du garde des sceaux, du ministre chargé du budget et du ministre de la fonction publique. Le nombre de vacations horaires allouées à un même bénéficiaire ne peut excéder 80 heures par mois, dans la limite de 720 heures par an.

Au 1^{er} août 2003, 110 assistants de justice avaient déjà été recrutés dans les tribunaux et cours, sur les 170 postes attribués au titre de la loi de finances initiale pour 2003, ce qui correspond à plus de 65 % du volume de postes à pourvoir et témoigne du succès rencontré par cette extension aux juridictions administratives d'une aide à la décision qui existait déjà dans les juridictions de l'ordre judiciaire. Ce recrutement permettra la présence d'un assistant de justice par formation de jugement dans les juridictions administratives. Ces assistants de justice se voient notamment confier les tâches de préparation de certains dossiers lourds (ex : marchés publics) ou de traitement des séries.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit 95.000 euros supplémentaires pour le recrutement de 15 nouveaux assistants de justice.

2.- Statut et rémunérations

a) La réforme du statut des magistrats

Les nouvelles dispositions statutaires, issues de la loi n°97-276 du 25 mars 1997 ont permis des améliorations significatives. Le statut actuel comporte une succession de grades simplifiée plus en rapport avec l'organisation des juridictions administratives. Le déroulement de carrière a été facilité par la réduction du nombre de grades. L'échelonnement indiciaire du grade de premier conseiller a été revalorisé. Ces avancées très positives ne doivent pas masquer certaines difficultés qui subsistent pour le déroulement de carrière des magistrats débutants. Certes, les conseillers de tribunal administratif, issus du concours interne et du 3^{ème} concours de l'E.N.A. bénéficient désormais d'un reclassement indiciaire dans le corps des tribunaux administratifs plus favorable qu'auparavant. Mais la réforme n'a pas permis d'améliorer la situation des magistrats issus du concours externe de l'E.N.A.

Les nouvelles dispositions statutaires du corps des T.A. et des C.A.A., ainsi que la redéfinition des grandes lignes du régime indemnitaire, ont été bien accueillies par les membres du corps, qui ont été particulièrement sensibles à l'intérêt porté par les pouvoirs publics à la juridiction administrative, à l'heure où celle-ci est de plus en plus sollicitée par les justiciables. Elles expliquent certainement en grande partie que ce corps soit devenu plus attractif entre 1998 et 2002, puisque, contrairement aux années antérieures, les postes offerts à la sortie de l'E.N.A. ont alors été pourvus en totalité.

Cependant, le déséquilibre résultant de la nouvelle architecture statutaire du corps des administrateurs civils, issue du décret n° 2002-609 du 26 avril 2002, peut laisser craindre que le corps des T.A. et des C.A.A. ait perdu ce caractère attractif, au moins pour le début de carrière. Ainsi, seuls 9 postes sur les 11 proposés à la sortie de l'E.N.A. ont été pourvus en 2003. Les efforts méritent donc d'être poursuivis, notamment sur le plan statutaire et indemnitaire, afin de préserver l'intérêt pour le métier de magistrat administratif.

b) Le statut des greffes

Depuis la création des tribunaux administratifs en 1953, la gestion des magistrats, comme celle des agents de greffe, était assurée par le ministère de l'intérieur. Depuis le 1^{er} janvier 1991, une distinction est faite entre la gestion des emplois qui relève exclusivement du Conseil d'État, et la gestion des personnels, qui est assurée conjointement avec le ministère de l'intérieur.

Ainsi la création des emplois de greffe et leur gestion financière appartiennent au Conseil d'État qui définit les besoins et répartit les dotations nécessaires. La répartition des emplois entre les différentes juridictions est arrêtée par le Conseil d'État. En revanche, les agents de greffe appartiennent à des corps du ministère de l'intérieur. Les procédures pour l'arrivée dans une juridiction administrative pour les positions statutaires ou pour le déroulement de la carrière sont celles régissant les personnels du ministère de l'intérieur. Votre Rapporteur s'interroge sur la pertinence de cette dualité de gestion et se félicite qu'une réflexion soit en cours sur la réforme du statut des agents de greffe en vue d'une simplification de leur gestion.

c) Les rémunérations

Pour les membres du corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, un nouveau régime d'attribution des indemnités a été mis en place depuis le 1^{er} janvier 1998. Les indemnités se décomposent désormais en deux parts : une **part fixe forfaitaire** calculée en fonction de l'indice réel du magistrat et non plus de l'indice moyen du grade comme auparavant, et une **part modulable** dont l'attribution est décidée par le chef de juridiction, en fonction du travail fourni par le magistrat.

Par ailleurs, au 1^{er} juillet 2003, le taux de primes des magistrats a été porté de 41 % à 45 %, dont 37 % versés mensuellement. Des réévaluations sont prévues dans le cadre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice, afin d'aligner les indemnités sur celles des corps comparables issus de l'ENA. Ainsi, le taux de primes des magistrats devrait passer à 45 % au 1^{er} juillet 2003 puis à 47.75 % au 1^{er} juillet 2004.

Par ailleurs, un décret du 5 novembre 2001 a institué une nouvelle bonification indiciaire en faveur des membres du Conseil d'État exerçant des responsabilités supérieures. Un décret identique a été pris pour les membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Pour 2004, 960.000 euros sont inscrits au projet de loi de finances au titre des mesures indemnitaires, ce afin d'augmenter la dotation indemnitaire des membres du Conseil d'État, de permettre d'assurer le complément en année pleine de la revalorisation intervenue en 2003 et de revaloriser le taux indemnitaire des magistrats à compter du 1^{er} juillet 2004 pour atteindre 47,75 %.

B.- LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT MATÉRIEL

L'augmentation des effectifs doit impérativement s'accompagner de moyens de fonctionnement supplémentaires à la hauteur. Une telle augmentation est d'ailleurs prévue par la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, augmentation qui doit bénéficier au premier chef aux cours administratives d'appel qui en ont le plus besoin. Près de 10 millions d'euros au total sur 5 ans doivent ainsi venir abonder les crédits de fonctionnement.

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2003 prévoyait une augmentation d'un peu moins de 2 millions d'euros au chapitre 34-51 (fonctionnement courant et informatique). Malheureusement, la dotation informatique et la dotation de fonctionnement aux cours administratives d'appel et aux tribunaux administratifs ont fait l'objet de gels importants qui ont réduit à zéro la progression affichée au projet de loi de finances. Votre Rapporteur espère qu'une telle mésaventure ne se renouvellera pas l'an prochain sans quoi la nouvelle progression inscrite au projet de loi de finances pour 2004 serait illusoire.

Dans le projet de loi de finances en effet, le chapitre 34-51, qui réunit depuis 2003 les dépenses de fonctionnement et les dépenses informatiques des juridictions administratives, progresse de près de deux millions d'euros, soit une augmentation de plus de 9 %. Si cette progression se réalise effectivement, elle devrait permettre d'accompagner l'augmentation des effectifs.

MOYENS MATERIELS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

(lois de finances initiales) ⁽¹⁾

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (PLF)
Informatique Chapitre 34-05, article 31	4,11	4,41	4,88	5,107	0	
Fonctionnement Chapitre 34-51	12,76	12,91	13,02	14,18	21,17	23,16
Total	16,87	17,32	17,89	19,28	21,17	23,16

(1) à partir de 2003, les crédits informatiques sont intégrés au chapitre 34-51

Source : Conseil d'État.

Rappelons que depuis le 1^{er} avril 1991, date à laquelle les chefs de juridiction sont devenus ordonnateurs secondaires, une très large part des crédits de fonctionnement est déconcentrée. En 2003, ces crédits devraient ainsi représenter 9,79 millions d'euros, soit plus de 88% de la dotation du chapitre 34-51 article 20, c'est-à-dire de la dotation hors Conseil d'État et informatique.

Enfin, signalons qu'un contrat d'objectifs a été signé à la fin de l'année 2002 avec chacune des cours administratives d'appel. La juridiction s'engage à s'organiser pour parvenir à l'objectif général de ramener à un an le délai de jugement des appels en :

– mettant en œuvre un traitement différencié des dossiers selon leur degré de difficulté ;

- rationalisant davantage l'analyse et l'exploitation des flux d'entrée et du stock, pour une détection plus systématique des affaires relevant d'un traitement par ordonnance ;
- augmentant le nombre de rapporteurs dans les chambres ;
- développant les fonctions d'aide à la décision pour les magistrats.

En contrepartie, le Conseil d'État fournira un certain nombre de moyens : amélioration de l'outil informatique, augmentation du nombre de postes de magistrats et de fonctionnaires des greffes, recrutement d'assistants de justice, et, dans un certain nombre de cas, travaux d'agrandissement ou d'adaptation des locaux de la Cour pour pouvoir accueillir les nouveaux arrivants.

Une évaluation des résultats sera pratiquée chaque année et des adaptations pourront être décidées d'un commun accord entre le Secrétaire général du Conseil d'État et la cour administrative concernée, après consultation du Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

A titre expérimental, un contrat d'objectifs a également été conclu avec le tribunal administratif d'Orléans. Cette procédure pourra éventuellement être étendue à d'autres juridictions du premier degré sur la base du volontariat.

Votre Rapporteur se félicite de cette contractualisation de la gestion des juridictions administratives, gage de modernisation et de plus grande efficacité.

III.- LES INVESTISSEMENTS

Concernant l'équipement, la loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit 60 millions d'euros d'autorisations de programme et 30 millions de crédits de paiement sur les cinq prochaines années: trois nouvelles juridictions sont prévues (une cour administrative d'appel en région parisienne et deux tribunaux administratifs).

Ainsi 15,4 millions d'euros d'autorisations de programme et 12,2 millions de crédits de paiement sont demandés dans le projet de loi de finances pour 2004 à l'article 57-51, soit une progression respectivement de 25% et 256%. Il s'agit là d'une ouverture supérieure à une simple ouverture linéaire qui devrait être compensée par des ouvertures moindres dans les prochaines lois de finances.

Votre Rapporteur avait l'an dernier souligné la faible consommation des crédits d'équipement par les juridictions administratives. En 2002, une certaine amélioration a eu lieu : depuis 2001, le niveau d'utilisation des crédits d'équipement pour le **Conseil d'État** oscille entre 73 et 89 % et apparaît satisfaisant.

S'agissant des **tribunaux et des cours administratives d'appel**, si les crédits 2001 n'ont été consommés qu'à hauteur de 50 % – en raison d'appels d'offres infructueux (comme pour l'importante opération de rénovation et d'extension du tribunal administratif de Dijon), ou à cause de difficultés imprévues ayant entraîné des retards (comme pour les travaux d'extension et de rénovation du tribunal administratif de Marseille) –, les crédits 2002 ont été consommés à hauteur de 70 %.

Depuis lors, et de façon globale, le niveau d'utilisation des crédits d'équipement est donc en augmentation et apparaît satisfaisant (74,3 % en 2002 pour l'ensemble des juridictions administratives françaises) ; la montée en puissance des dépenses s'expliquant par la restructuration et la création de nouveaux locaux destinés à répondre à l'accroissement des besoins immobiliers des juridictions.

Le recrutement, en 2002 et 2003, de deux conducteurs d'opération pour renforcer l'équipe du service des Affaires immobilières du Conseil d'État, et la relance de deux opérations en voie d'achèvement, permettra d'améliorer encore l'utilisation des crédits d'équipement.

Il doit cependant être noté qu'en 2003, le gel de 2 millions d'euros en crédits de paiement a mis le Conseil d'État dans l'impossibilité de réaliser certaines opérations immobilières nouvelles qu'il avait prévues de mener à bien, notamment celles inscrites dans le cadre des contrats d'objectifs signés, le 9 décembre 2002, avec les cours administratives d'appel. Ceci explique probablement le très faible taux de consommation, 23 %, du chapitre 57-51, au 31 août 2003.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 6 novembre 2003, la Commission a examiné les crédits de la Justice.

Votre **Rapporteur spécial** a d'abord expliqué que le ministère de la Justice bénéficie depuis plusieurs années d'une progression régulière de ses moyens. Sa dotation, en loi de finances initiale pour 2000, était de 4,16 milliards d'euros, de 4,68 milliards d'euros en 2002 et, dans le projet de loi de finances pour 2004, elle sera de 5,28 milliards d'euros. Le ministère a eu, et a encore, des difficultés à consommer l'intégralité de ces moyens supplémentaires, tant pour les moyens de fonctionnement que pour les crédits d'investissement.

En matière d'équipement, l'évolution des taux de consommation des crédits est en effet erratique : quand un programme de construction s'achève, comme en ce moment, ce taux est très élevé ; quand il débute, il est beaucoup plus faible étant donnée la durée de réalisation d'un programme immobilier.

En outre, malgré son statut de priorité gouvernementale, le ministère de la Justice a fait l'objet d'une importante régulation budgétaire. Un dégel est, certes, intervenu au début du mois d'octobre mais 150 millions d'euros restent aujourd'hui indisponibles.

Le projet de loi de finances pour 2004 constitue la deuxième année d'application de la loi d'orientation et de programme pour la Justice. Il est bien sûr trop tôt pour établir un bilan mais il est déjà possible de constater que cette loi de programmation est, pour une fois, respectée. Sa mise en œuvre n'est certes pas linéaire, le ministère répartissant sur la durée ses efforts budgétaires en fonction de ses priorités, mais, globalement, la loi de programmation est respectée.

Entre 1993 et aujourd'hui, les effectifs du ministère sont passés de 57.000 agents à 71.000, ce qui traduit la volonté de rattraper un indéniable retard. La loi de programmation prévoit la création de 10.100 emplois et 2.229 sont prévus dans le projet de loi de finances. La grande bénéficiaire de cet effort est l'administration pénitentiaire, ce qui est totalement justifié étant donnée l'actuelle surpopulation carcérale. Il faut d'ailleurs rendre hommage à cette administration, souvent décriée, et qui fait un travail très délicat.

Le budget 2004 prévoit également une revalorisation significative des indemnités des magistrats poursuivant ainsi le rattrapage entamé l'an dernier. La réforme des greffiers sera par ailleurs achevée en 2004. Au niveau des rémunérations, beaucoup reste à faire dans les secteurs de la pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, où les retards se sont accumulés. Il est indispensable de traiter ces agents de façon digne. Enfin, des crédits de vacation sont prévus afin de financer la création de 600 juges de proximité d'ici la fin 2004, objectif qui sera probablement difficile à atteindre.

Une accélération du programme de construction des centres éducatifs fermés (CEF) est également prévue. Il est d'ores et déjà possible de faire un bilan financier de ce dispositif : son coût est deux fois plus élevé que celui des centres éducatifs renforcés. L'objectif de 600 places, inscrit dans la loi de programme doit donc être revu à la baisse. En outre, le terme de centre éducatif *fermé* est tout à fait inapproprié : cela complique le nécessaire effort de pédagogie à destination de l'opinion publique. Enfin, deux nouveaux établissements pénitentiaires doivent être ouverts avant la fin 2004.

Concernant la loi organique relative aux lois de finances, l'architecture proposée, soit une mission et sept programmes par le ministère de la Justice est tout à fait satisfaisante. Trois expérimentations seront en outre mises en œuvre sur la Cour d'appel de Lyon, la direction régionale d'administration pénitentiaire de Lyon et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse de Languedoc-Roussillon. Il est regrettable qu'une expérimentation analogue ne soit pas lancée sur une juridiction administrative.

Trois grands défis attendent le ministère de la Justice dans ces dix prochaines années. Il faudra d'abord redéfinir le périmètre de la fonction juridictionnelle. On assiste depuis de trop nombreuses années à une augmentation excessive des nouveaux contentieux et des nouveaux délits. Un processus de déjudiciarisation et de dépenalisation doit être résolument amorcé.

S'agissant de la politique pénitentiaire, la population pénale est passée de 48.600 détenus au 1^{er} janvier 2002 à presque 61.000 au 1^{er} juillet 2003. Plus grave, le taux de prévenus parmi ces détenus est reparti à la hausse. Cette surpopulation empêche l'administration pénitentiaire de mener à bien sa mission de réinsertion sociale. Il est donc indispensable de développer les alternatives à l'incarcération et d'aller outre une certaine inertie constatée, en ce domaine, parmi les magistrats. Au-delà, il est indispensable de mener une réflexion approfondie sur l'incarcération.

Enfin, concernant la protection judiciaire de la jeunesse, la Cour des comptes a récemment émis un certain nombre de critiques, dont il ne faut néanmoins pas exagérer la dureté. On constate, en effet, une certaine évolution parmi les éducateurs qui, désormais, conviennent de la nécessité des sanctions. La PJJ reste néanmoins une administration sous-administrée, sous-évaluée et sous-orientée. Son encadrement est insuffisamment développé, ses outils d'évaluation sont inadaptés et elle souffre d'une absence d'orientation et de cahier des charges clairement définis. Une amélioration du dialogue social est en outre souhaitable. Enfin, le contrôle du secteur associatif habilité doit impérativement être renforcé.

M. Marc Le Fur a partagé les inquiétudes du Rapporteur spécial sur l'encombrement des prétoires et la multiplication des contentieux. Le phénomène est en partie dû à l'élargissement des « intérêts à agir ». Beaucoup de contentieux ont pour origine des recours formés par des associations, qui se comportent en procureur et engagent parfois des procédures au nom de membres qui en sont à peine informés.

Assurément, il convient de développer des partenariats entre les secteurs publics et privés. Le secteur de la justice doit bénéficier d'une dérogation aux règles

générales traditionnelles. La justice doit, en effet, être modernisée parallèlement à la police dans la perspective de la mise en œuvre des lois d'orientation et de programmation de l'été 2002. À cet égard, il faut malheureusement constater des retards dans l'application des décrets d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Il conviendrait que les rapporteurs en charge du secteur de la sécurité intérieure et de la justice interviennent d'un commun accord auprès des ministères pour une mise en œuvre rapide de ces deux textes.

M. Pierre Méhaignerie, Président de la Commission, a évoqué le rapport très critique que vient d'établir la Cour des comptes sur la protection judiciaire de la jeunesse. Un blocage total des crédits pourrait être envisagé s'il n'était pas constaté un redressement de sa gestion. Sans doute, faudrait-il retenir la protection judiciaire de la jeunesse comme thème de la prochaine Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) avant tout amendement sur les crédits.

M. Michel Bouvard, Président, a souhaité connaître les thèmes d'enquête susceptibles d'être demandés à la Cour des comptes.

Votre **Rapporteur spécial** a répondu en apportant les précisions suivantes :

– effectivement, la multiplication des contentieux est liée à un élargissement inconsidéré de l'action publique des associations. Il est sans doute souhaitable d'entourer les victimes, de permettre aux associations de déclencher des actions publiques, et de ne pas réserver au seul Parquet ce monopole. Mais il faut savoir raison garder, et le Parquet doit jouer un rôle essentiel pour une pratique uniforme de la politique judiciaire et pénale sur le territoire. Comme cela a été indiqué dans le cadre d'un rapport établi, en mai 1999, sur l'exercice de l'action civile par les associations, dans le cadre des travaux de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation, il conviendrait probablement de limiter les possibilités de recours aux seules associations reconnues d'utilité publique ;

– s'agissant des constructions d'établissements pénitentiaires, 335 millions d'euros sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2004 en faveur de la location d'équipements avec option d'achat. C'est un bon exemple de partenariat public/privé ;

– les décrets d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice sont prêts ;

– si la Cour des comptes a été amenée à effectuer des constats critiques sur la protection judiciaire de la jeunesse, il faut constater que des mesures de réorganisation sont actuellement mises en œuvre. Il serait utile que la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) fasse le point sur ces mesures, sachant que les moyens engagés n'ont cessé de progresser depuis dix ans sans que les résultats s'améliorent sensiblement.

Votre Commission a ensuite *adopté* les crédits de la Justice et vous *demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

Article 79 :

Revalorisation de l'unité de valeur de référence pour l'aide juridictionnelle

Texte du projet de loi :

Le montant hors taxe sur la valeur ajoutée de l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est fixé, pour les missions achevées à compter du 1er janvier 2004, à 20,84 €.

Exposé des motifs :

Le dernier alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que la loi de finances détermine l'unité de valeur servant à fixer le niveau de la dotation annuelle des barreaux pour les missions d'aide juridictionnelle.

Le montant de l'unité de valeur de référence, fixé à 125 F (19,06 €) en 1992, a été porté à 128 F (19,51 €) en 1993, 130 F (19,82 €) en 1995, 132 F (20,12 €) en 1998 et 134 F (20,43 €) en 2000.

Il est proposé de porter le montant de l'unité de valeur à 20,84 € en 2004, soit une hausse de 0,41 € (+2 %), ce qui représente un coût pour le budget de l'État de 4,5 millions €.

*

* *

Observations de la Commission :

Le montant de l'unité de valeur servant de base au calcul de la dotation allouée à chaque barreau en contrepartie des missions d'aide juridictionnelle accomplies pour les avocats du barreau et déterminé par la loi de finances a été fixé par la loi de finances pour 2000 à 20,43 euros.

L'article 79 porte ce montant à 20,84 euros.

En effet, l'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 dispose que « *l'État affecte annuellement à chaque barreau une dotation représentant sa part contributive aux missions d'aide juridictionnelle accomplies par les avocats du barreau.*

« *Le montant de cette dotation résulte, d'une part, du nombre de missions d'aide juridictionnelle accomplies par des avocats du barreau, et d'autre part, du produit d'un coefficient par type de procédure et d'une unité de valeur de référence (...). La loi de finances détermine annuellement l'unité de valeur mentionnée au troisième alinéa du présent article.* »

L'économie du dispositif est donc la suivante :

– l'unité de valeur est déterminée annuellement, sans indexation, par la loi de finances ;

– un décret en Conseil d'État détermine les coefficients correspondant aux diverses procédures (décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 modifié) ;

– l'État détermine pour chaque barreau le nombre de missions d'aide juridictionnelle prévisibles et il verse une provision sur la base de ce nombre, des coefficients et de l'unité de valeur, à chaque barreau, en début d'année ; la liquidation est faite en fin d'année sur la base du nombre de missions achevées.

L'unité de valeur n'a pas été revalorisée depuis la loi de finances initiale pour 2000. Pour autant des revalorisations importantes ont eu lieu suite au protocole d'accord du 18 décembre 2000.

Les revalorisations contenues dans le protocole ont été effectives : le décret n° 2001-52 du 17 janvier 2001 a procédé aux ajustements rendus nécessaires par l'évolution et la complexification de sept contentieux principaux. De même, pour tenir compte de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2001, de la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, le montant de la contribution de l'État à la rétribution de l'avocat intervenant au cours de la garde à vue, a été relevé. Le coût total de ces mesures a été de 56,3 millions d'euros.

Le gouvernement n'a pas souhaité réformer le régime de l'aide juridictionnelle sur la base du projet de loi qui avait été déposé sur le bureau du Sénat en février 2002, ce que regrette votre Rapporteur spécial.

Il entend néanmoins apporter des améliorations notables à ce régime grâce à des mesures ciblées afin de corriger progressivement les inégalités et dysfonctionnements constatés.

C'est ainsi que des revalorisations du nombre d'unités de valeur ont été actées pour un montant total en année pleine de 11,3 millions d'euros. Les revalorisations retenues par le décret du 5 septembre 2003 portent sur quinze procédures qui n'avaient pas fait précédemment l'objet d'amélioration.

La revalorisation de l'unité de valeur proposée par l'article 79 du projet de loi de finances constitue une autre de ces améliorations. Cette mesure aura un coût de 4,5 millions d'euros. Elle devrait être suivie par d'autres mesures de revalorisation de l'unité de valeur de référence dans les prochaines lois de finances.

Votre Commission a *adopté* cet article, sans modification.