



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE
BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011** (n° 2824),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. RENÉ COUANAU

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
INTRODUCTION	9
I.– UN BUDGET QUI POURSUIT SA PROGRESSION	13
A.– LA PROGRESSION DE 4,15 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION	14
B.– LES PRIORITÉS POUR 2011	15
1.– La réorganisation et la modernisation progressives de la justice judiciaire	15
2.– La rénovation de la politique pénitentiaire et la poursuite des investissements immobiliers	16
3.– La recherche d'économies dans le fonctionnement courant des services	16
C.– LE PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS EN PROGRESSION	17
1.– La répartition des emplois entre les programmes	17
2.– Les emplois des opérateurs du ministère de la Justice en baisse	18
II.– L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE	20
A.– LE BILAN DES REGROUPEMENTS DE TRIBUNAUX	20
B.– LA SITUATION DU PERSONNEL DES JURIDICTIONS	21
C.– LE COÛT IMMOBILIER DE LA RÉFORME	22
III.– LA JUSTICE JUDICIAIRE	24
A.– UN PROJET DE PERFORMANCES À L'EXIGENCE RENFORCÉE	24
B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN BONNE PROGRESSION	25
1.– Le plafond d'emplois encore en progression en 2011	26
<i>a) Vers un rééquilibrage du ratio entre magistrats et greffiers</i>	26
<i>b) La progression de la politique indemnitaire</i>	27
2.– Les crédits hors titre 2 doivent permettre le paiement des opérations immobilières	27
3.– Les crédits consacrés au fonctionnement courant sont insuffisants	28
C.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	29
D.– LES FRAIS DE JUSTICE : UNE DOTATION PLUS RÉALISTE POUR 2011	31
E.– LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	33
1.– Les crédits d'investissement hors carte judiciaire	33
2.– Le financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire	34

3.– Le programme de construction du TGI de Paris	35
<i>a) L'achat des terrains à la fin 2009</i>	35
<i>b) Le choix d'un partenariat public privé</i>	35
IV.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	37
A.– LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	38
B.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS	39
C.– DES CRÉATIONS D'EMPLOIS ET DES REDÉPLOIEMENTS	40
D.– LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE : ADAPTER L'ARCHITECTURE AUX BESOINS NOUVEAUX	41
1.– Les ouvertures d'établissement en 2011	42
2.– Le nouveau programme immobilier annoncé par le garde des Sceaux	42
3.– Adapter avec exigence la construction à la vie en détention telle qu'elle est prévue par la loi pénitentiaire	44
4.– Des inquiétudes sur le coût présent et futur de la construction et de la gestion déléguée	47
5.– Le développement rapide du placement sous surveillance électronique	48
E.– L'ENSEIGNEMENT, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'EMPLOI DES DÉTENUS	48
1.– L'enseignement et la formation professionnelle	48
2.– L'emploi en détention : des initiatives qui n'ont pas encore atteint leur résultat	50
V.– LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	53
A.– L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME EST MODIFIÉE	53
B.– DES CRÉDITS EN BAISSÉ : LA FIN DU RECENTRAGE DES MISSIONS ET LA RÉDUCTION DES FONCTIONS DE SOUTIEN	54
C.– L'INCERTITUDE QUANT AU FINANCEMENT DES NOUVELLES STRUCTURES	55
D.– LA CAMPAGNE D'AUDIT ET D'ÉVALUATION	56
VI.– LE PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE	57
A.– LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	57
B.– UN BUDGET EN HAUSSE DE 12 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT	57
C.– LES CRÉDITS DONT DISPOSERONT LES ACTIONS	58
1.– Les crédits de l'aide juridictionnelle insuffisants en 2010	58
2.– Stabilité des crédits en faveur de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	59
3.– L'aide aux victimes	60
4.– La médiation familiale et les espaces de rencontre	60

VII.– LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE	61
A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES	61
B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE DE 7 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT	61
C.– L'IMMOBILIER GÉRÉ PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE.....	62
D.– LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME INFORMATIQUE DU MINISTÈRE.....	63
1.– La nouvelle chaîne civile « Portalis »	63
2.– La mise en œuvre de la chaîne pénale « Cassiopée »	64
3.– La progression des échanges dématérialisés entre les professions de justice	65
4.– L'informatique dans le domaine financier et budgétaire.....	65
EXAMEN EN COMMISSION	67
<i>Article 75</i> : Report de la collégialité de l'instruction	71
ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	73

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 11 octobre 2010, 85 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial. Celui-ci regrette que les premières réponses ne soient arrivées que tardivement, compromettant l'étude du budget dans des bonnes conditions. Il aurait été souhaitable que les informations de synthèse et de bilan non directement liées aux crédits pour 2011 soient disponibles beaucoup plus tôt.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget de la Justice, qui augmente de 4,15 % en crédits de paiement, apparaît cette année encore comme l'une des priorités gouvernementales. Sa part dans le budget global de l'État n'a cessé d'augmenter depuis 2002 (2,5 % en 2011 contre 1,7 % en 2002).

Grâce à la création d'emplois de magistrats pendant plusieurs années consécutives, le nombre des magistrats en juridiction semble aujourd'hui suffisant.

Le Rapporteur spécial se réjouit de la priorité donnée pour 2011 à mieux pourvoir les emplois de greffier, car le déséquilibre des effectifs est manifeste depuis plusieurs années, ce qui était régulièrement souligné lors de l'examen du projet de loi de finances. On se rapprochera ainsi de l'objectif de 1 greffier pour 1 magistrat.

Le schéma d'emplois pour 2011 est favorable pour l'administration pénitentiaire (413 équivalents temps plein supplémentaires, la justice judiciaire (127 ETP), mais en diminution pour la Protection judiciaire de la jeunesse (140 ETP de moins), en lien avec le recentrage de ses missions. L'administration centrale respectera la règle de non-remplacement d'un agent sur deux partant à la retraite. Cependant de nouveaux personnels seront recrutés pour renforcer la fonction informatique, aussi le double mouvement a-t-il pour conséquence une stabilité des effectifs de *Soutien*.

Le Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur le manque de crédits pour le fonctionnement et l'entretien des juridictions. Un entretien courant insuffisant appelle malheureusement par la suite des investissements beaucoup plus lourds financièrement, même si on les débudgétise par les formules d'appel au financement privé.

Les magistrats doivent pouvoir consacrer la plus grande partie de leur temps au traitement des affaires qui leur sont confiées. Cela implique qu'ils soient déchargés du reste par des renforts administratifs et techniques. Les « magistrats chargés de l'immobilier » dans les cours d'appel pourraient être relayés par des administrateurs ou des ingénieurs.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'annonce d'un nouveau programme immobilier de 9 000 places qui permettra de fermer les maisons d'arrêt vétustes, dont il a plusieurs fois déploré les conditions inadmissibles.

Il faudra cependant disposer en temps voulu, dans chaque région, des places nouvelles pour accueillir les détenus, réparties sur le territoire de telle façon que les transfèremens des établissements vers les juridictions et les hôpitaux ne soient pas la source de dépenses de fonctionnement exorbitantes.

La construction des nouveaux établissements pénitentiaires devra impérativement éviter les défauts de certains programmes récents. Ainsi les tout nouveaux établissements de la fin du programme 13 200 ont une capacité de 600 à 800 places, ce qui ne semble pas être la capacité optimale pour atteindre les objectifs qualitatifs de la loi pénitentiaire. La norme de 400 à 500 places est mieux adaptée à cette fin. Il convient de privilégier l'adéquation de l'architecture des bâtiments aux impératifs de la circulation des détenus, de l'enseignement et de la formation professionnelle.

Enfin, comme l'a encore souligné la Cour des comptes récemment, le recours aux procédures de délégation privée, partenariat public privé notamment, pour la construction de l'immobilier, fait peser une lourde charge sur les crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire. Ceux-ci commencent à être contraints par la charge des loyers versés aux prestataires privés, ce qui va rendre tendue la gestion et l'entretien courant des établissements du parc public. Or le défaut d'entretien courant se traduira par un besoin accru, à terme, de rénovation et de construction.

Il convient donc d'examiner de manière plus approfondie si ce choix économique fait par le ministère s'avère en définitive favorable aux finances publiques, si l'exercice de la concurrence est réel entre les sociétés candidates aux appels d'offres et si les relations quotidiennes entre l'utilisateur (établissements pénitentiaires et juridictions) et le réalisateur propriétaire demeurent satisfaisantes.

INTRODUCTION

Les crédits demandés pour la mission *Justice* sont **en progression de 4,15 % en crédits de paiement.**

Pour la septième année consécutive, la mission *Justice* bénéficiera de moyens accrus, qui porteront tant sur la modernisation de la justice judiciaire, que sur la poursuite de la rénovation de l'immobilier pénitentiaire.

Le Rapporteur spécial se félicite que le Gouvernement ait maintenu la Justice parmi les priorités de son action alors que la dépense publique est réduite par ailleurs. La persévérance apportée par les deux gouvernements successifs à accroître les moyens de la Justice permettra à notre système judiciaire de se moderniser et au système pénitentiaire de bénéficier enfin des investissements immobiliers indispensables pour répondre aux normes fixées au plan européen comme aux besoins d'une action de réinsertion et d'accompagnement efficace et humaine.

Cet effort constant, initié avec la loi d'orientation et de programmation pour la Justice (LOPJ) de 2002, a été prolongé après la fin de cette phase, et le sera encore avec la programmation pluriannuelle pour 2011-2013 : les crédits de la Justice connaîtront une progression de 7,5 % sur la période 2010-2013.

Le Rapporteur spécial tient à souligner que peu de secteurs de la mission *Justice* échappent à une évolution très sensible, et pour certains considérable, des fonctions exercées, des conditions d'exercice de ces fonctions et des compétences requises pour faire face aux changements.

Il en est ainsi :

– dans les nouveaux établissements pénitentiaires, dont l'organisation exige l'adaptation des missions traditionnelles, et dans l'ensemble des établissements, où la mise en œuvre de la loi pénitentiaire imposera de nouvelles tâches et de nouvelles procédures ;

– des Services pénitentiaires d'insertion et de probation, dont les conseillers sont appelés à se recentrer sur la prévention de la récidive ;

– des magistrats et des agents des juridictions confrontés aux exigences de la modernisation des méthodes, de la dématérialisation et de l'adaptation aux objectifs de performance ;

– des services de la Protection judiciaire de la jeunesse auxquels il est demandé de se consacrer en priorité à la prise en charge des mineurs délinquants ;

– des personnels techniques et administratifs amenés à se familiariser, comme les magistrats chargés de l’immobilier et les chefs d’établissements pénitentiaires, avec les procédures nouvelles de préparation, de contrôle et de suivi des délégations de service et des opérations en partenariat public privé.

Autant d’évolutions profondes qui, avec les réformes en cours et l’évolution de la délinquance elle-même exigent disponibilité, mobilité et réactivité accrues de l’ensemble du ministère. Ce qui n’est sans provoquer certaines difficultés.

Sans doute d’ailleurs l’ampleur des changements en cours et à intervenir justifierait-elle une marge financière plus confortable. Mais c’est toute la difficulté de réformer dans un contexte de rareté de la ressource. De ce point de vue, le budget « Justice » tire bien son épingle du jeu.

L’ampleur du programme d’investissement n’est pas seulement illustrée par les autorisations d’engagement et les crédits de paiement inscrits au budget, puisque le ministère de la Justice s’est engagé fortement dans les formules de financement faisant appel au partenariat privé.

Les inscriptions de crédits de paiement se poursuivent au même rythme que les deux années précédentes : 331 millions d’euros pour l’immobilier pénitentiaire, 200 millions d’euros pour le judiciaire. Mais ces chiffres rendent très peu compte de la réalité, du fait des investissements extra-budgétaires. C’est le cas du programme immobilier pénitentiaire, car tant la réalisation de la fin du programme 13 200 que la préparation du Nouveau programme immobilier (5 000 places) font largement appel à des formules soit de conception réalisation, soit d’AOT-LOA (location avec option d’achat), soit de partenariat public privé, qui reportent la charge d’investissement sur plusieurs dizaines d’années...

Un suivi s’impose pour savoir si ces choix s’avèrent en définitive favorables aux finances publiques, si l’exercice de la concurrence est réel et si les relations quotidiennes entre l’utilisateur (établissements pénitentiaires et juridictions) et le réalisateur propriétaire demeurent ce qu’elles paraissent être aujourd’hui, c’est-à-dire satisfaisantes.

Le Rapporteur spécial attire l’attention du Gouvernement **sur le manque de crédits pour le fonctionnement et l’entretien des juridictions,** dont certaines sont à la limite de la rupture pour ce qui est de l’entretien indispensable du bâti et le fonctionnement quotidien. Un entretien courant insuffisant appelle malheureusement par la suite des investissements beaucoup plus lourds financièrement, même si on les débudgétise par les formules que j’ai évoquées plus haut. L’hypothèse d’une intervention des collectivités territoriales pourrait être étudiée.

La modernisation des procédures et des méthodes dans le fonctionnement courant de la justice et notamment l'amélioration du service au justiciable demande, de l'avis général, de très gros efforts et davantage de cohérence. Cette évolution, que l'on souhaite rapide, se fera-t-elle à moyens constants ? Rien n'est moins sûr. En particulier les magistrats doivent pouvoir consacrer la plus grande partie de leur temps au traitement des affaires qui leur sont confiées. Cela implique qu'ils soient déchargés du reste par des renforts administratifs et techniques. Faut-il, par exemple dans les cours d'appel, des « magistrats chargés de l'immobilier », que des administrateurs ou des ingénieurs pourraient logiquement relayer ?

Les différents corps participant au service public de la Justice estiment aujourd'hui que **les procédures civiles et pénales ont besoin d'être « stabilisées »**, avis que partagent d'ailleurs les professions praticiennes du droit.

Dans un contexte d'évolution rapide de la société et de la délinquance, il est tentant de vouloir ajuster rapidement la réponse légale. Mais les juridictions sont elles-mêmes plongées dans un mouvement incessant, des réformes successives qui nuisent à une certaine sérénité. **Tous souhaitent l'apaisement du « maëlstrom » législatif et réglementaire, si l'on désire l'adaptation profonde du système judiciaire et pénitentiaire.**

Telles sont, dans le temps très court qui lui a été imparti, les principales observations du Rapporteur spécial sur le budget 2011 de la Justice, dont on voit bien que, comme beaucoup de secteurs de l'intervention de l'Etat, elle est entrée dans une période de transformations profondes qui demande le soutien des pouvoirs publics. Les autres réflexions et propositions se trouveront dans les chapitres du présent rapport consacrés à chacun des programmes de la mission.

I.- UN BUDGET QUI POURSUIT SA PROGRESSION

La mission *Justice* comportait depuis 2009 six programmes, le déploiement du nouveau système d'information financière de l'État (Chorus) ayant conduit à scinder provisoirement en deux le programme de *Conduite et pilotage*. Le passage progressif des applications du ministère sur ce nouveau système s'achevant, le programme 213 est supprimé au profit du programme unique 310.

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

Les crédits demandés pour la mission *Justice* sont **en progression de 4,15 % en crédits de paiement**, après une progression de 3,4 % en 2010 et 2,6 % en 2009 (4,5 % en 2008). Ces crédits s'élèveront à 7,128 milliards d'euros en 2011, soit une progression de 269 millions d'euros par rapport à 2009.

Pendant la période de programmation pluriannuelle pour 2011-2013, les crédits de l'administration pénitentiaire progresseront continûment, de même que ceux des services judiciaires qui connaissent une phase de modernisation et d'investissement avec la réforme de la carte judiciaire entreprise en 2008. L'accès au droit bénéficiera aussi de crédits supplémentaires. Par contre, les évolutions issues de la RGPP permettront de stabiliser voire diminuer les crédits des autres programmes.

On soulignera que la mission est comme pour les deux années précédentes dotée de quatre indicateurs plus représentatifs ou principaux.

La part des crédits consacrés à la Justice au sein du budget de l'État avait commencé à croître de manière significative en 2003, sous l'effet de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002 ; cette part **continue à progresser en 2011, pour atteindre 2,50 % du budget de l'État**. Le rattrapage ainsi effectué apparaît dans le tableau suivant.

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

	2 005	2007	2008	2009	2010	2011
Budget général de l'État (<i>valeur aux prix courants en milliards d'euros</i>) :						
– Crédits LFI/PLF	288,85	266,85	271,28	277,10	281,11	285,69
– Dépenses loi de règlement	294,27	270,63	278,23			
Part de la mission <i>Justice</i> dans le budget de l'État	1,83	2,34	2,39	2,39	2,43	2,50
Mission <i>Justice</i> (<i>valeur aux prix courants en millions d'euros</i>) :						
– Crédits LFI/PLF	5 279,78	6 244,62	6 485,68	6 632,13	6 844,30	7 128,14
– Crédits loi de règlement	5 011,10	6 220,99	6 384,73	6 754,18		
– Dépenses loi de règlement	5 088,95	6 166,98	6 376,69	6 701,55		

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

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

A.– LA PROGRESSION DE 4,15 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

La dotation demandée pour la mission en 2011 s'élève à **8,797 milliards d'euro en autorisations d'engagement** : il s'agit d'une **dotation haute** pour permettre la conclusion de nouveaux marchés de construction et de gestion déléguée pour l'engagement des nouveaux programmes de restructuration du parc immobilier pénitentiaire annoncés par le garde des Sceaux au début de l'année 2010. **Ce montant d'autorisations d'engagement, qui progresse de 19,4 % se situe à un niveau élevé comme l'année 2009, particulièrement haute à cet égard avec près d'un milliard d'euros inscrits pour le renouvellement des marchés de gestion déléguée des établissements du programme Administration pénitentiaire. Les crédits de paiement progressent de 4,15 %.**

Pour chacun des programmes, le projet de budget pour 2011 est présenté dans le tableau suivant.

LE PROJET DE BUDGET DE LA JUSTICE EN 2011

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme et de l'action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	2011/2010 (en %)	LFI 2010	PLF 2011	2011/2010 (en %)
166 – Justice judiciaire	2 878,53	4 133,00	43,58	2 835,07	2 959,68	4,40
107 – Administration pénitentiaire ⁽¹⁾	3 062,87	3 270,45	6,78	2 691,45	2 811,93	4,48
182 – Protection judiciaire de la jeunesse ⁽¹⁾	770,43	757,93	- 1,62	774,05	757,93	- 2,08
101 – Accès au droit et à la justice ⁽¹⁾	342,62	388,01	13,25	294,86	331,31	12,36
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice ⁽¹⁾	311,35	248,00	- 20,35	248,89	267,13	7,33
Total	7 365,81	8 797,40	19,44	6 844,32	7 127,98	4,14

Source : ministère de la Justice.

(1) LFI 2010 retraitée.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent 61 % de l'ensemble des crédits. Ces dépenses progressent de 3,6 %, comme en 2010.

B.– LES PRIORITÉS POUR 2011

Le ministère de la Justice et des libertés achèvera au 1^{er} janvier 2011 la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, au terme de laquelle le nombre des juridictions sera de 866 contre 1 193 en 2009. Cette réforme, qui vise, on le rappellera, à renforcer la qualité et l'efficacité de la justice, doit s'accompagner d'une mutualisation des moyens et de l'optimisation des ressources humaines. Mais avant d'optimiser le coût de la justice pour le contribuable, elle entraîne des investissements immobiliers qui seront poursuivis cette année.

La mise en œuvre de la loi pénitentiaire du 25 novembre 2009 sera poursuivie, impliquant des évolutions tant de la conception des établissements pénitentiaires que de l'action des personnels chargés de la garde et de la réinsertion des personnes placées sous main de justice.

Ce ministère est en outre engagé depuis quatre ans dans une politique de modernisation de son organisation et de ses méthodes de travail.

1.– La réorganisation et la modernisation progressives de la justice judiciaire

La politique de modernisation des services du ministère de la Justice et des libertés se poursuivra. Sur les six axes de réforme retenus dans le cadre de la RGPP, treize nouvelles mesures ont été définies, venant compléter les treize mesures déjà en cours de réalisation. La simplification des démarches pour les citoyens grâce à la dématérialisation des procédures est l'un des axes de la modernisation.

La réforme de l'appel, actuellement en cours d'examen au Parlement, prévoit l'intégration des professions d'avoué et d'avocat. Outre l'indemnisation des avoués, la réforme prévoit un plan social qui devait conduire au recrutement de 380 salariés d'avoués au sein des juridictions en 2010.

La dématérialisation de la procédure civile d'appel est en cours, accompagnant la réforme de cette procédure : elle a imposé progressivement l'usage de la communication électronique pour la mise en état civile devant la cour d'appel. La déclaration d'appel sera obligatoirement faite électroniquement à partir du 1^{er} janvier 2011, puis la dématérialisation sera étendue à toute la mise en état civile d'ici le 1^{er} janvier 2013.

Pour ce faire, une nouvelle chaîne civile, dénommée « Portalis », devra remplacer les applications civiles devenues obsolètes : celles utilisées au sein des tribunaux d'instance ont été développées il y a une quinzaine d'années, et celles des tribunaux de grande instance mises en service à partir de 1996.

Cette nouvelle application civile aura un périmètre assez vaste correspondant aux compétences civiles des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, des tribunaux d'instance et des conseils des prud'hommes. Le Rapporteur spécial y reviendra dans la partie VII-D ci-après.

Le programme Cassiopée, logiciel unique pour l'ensemble de la chaîne pénale, montera en puissance pour couvrir 175 tribunaux de grande instance, avec un achèvement prévu en 2012. La dématérialisation sera poursuivie dans les échanges avec les services de police et de gendarmerie, ainsi qu'avec les avocats. La visioconférence continuera son développement avec les juridictions.

L'action informatique du ministère recevra 102 millions d'euros, destinés pour moitié environ aux investissements.

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

La loi pénitentiaire du 24 novembre 2009, qui va entrer en vigueur en 2011, a inscrit parmi les objectifs prioritaires le développement des aménagements de peine afin de mieux anticiper la sortie des détenus et de réduire les risques de récidive, puis d'améliorer leur réinsertion. Le développement des alternatives à l'incarcération se poursuivra donc, en particulier grâce au placement sous surveillance électronique.

La restructuration du parc immobilier pénitentiaire demeure une priorité, avec l'annonce par le garde des Sceaux de la fermeture, d'ici la fin de l'année 2017, d'environ 9 000 places vétustes et de la création de 14 000 places dans plus de vingt établissements constituant le « nouveau programme immobilier ». Le parc pénitentiaire comptera alors 68 000 places de prison, dont plus de la moitié aura été ouverte après 1990. Ces nouvelles constructions auront de nouvelles particularités afin de répondre aux exigences de la loi pénitentiaire, en particulier en termes de droits des détenus.

3.— La recherche d'économies dans le fonctionnement courant des services

Le ministère doit parvenir à une diminution de 5 % de ses dépenses de fonctionnement courant, une économie de 100 millions d'euros étant prévue dès l'année 2012. Le plafond d'autorisation d'emplois devrait être stabilisé à terme, mais il continue cependant à croître de 400 ETP en 2011.

Ils doivent également permettre d'optimiser les politiques menées par les services du ministère en direction des personnes placées sous main de justice, à l'instar du développement des alternatives à l'incarcération permis par le placement sous surveillance électronique.

C.– LE PLAFOND D'EMPLOIS TOUJOURS EN PROGRESSION

Alors que 31 400 emplois nets doivent être supprimés dans la fonction publique de l'État l'année prochaine, **la mission Justice bénéficiera de la création de 550 emplois, après une progression de 1 030 emplois en 2010.** Le Gouvernement marque donc à nouveau sa détermination à renforcer les moyens en personnel du ministère de la Justice et des libertés, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

Ces créations seront principalement destinées à l'administration pénitentiaire pour permettre l'ouverture de nouveaux établissements en 2011, mais également à la justice judiciaire qui pourra recruter 400 greffiers supplémentaires.

Le plafond d'emplois de la mission s'élèvera de 73 594 ETPT pour 2010 à 75 825 ETPT pour 2011. Il progresse de 2 231 ETPT, après une progression de 450 ETPT l'année dernière, hors transfert par rapport à l'année précédente.

1.– La répartition des emplois entre les programmes

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

CRÉATIONS ET TRANSFERTS D'EMPLOIS PAR PROGRAMME EN 2011

(en ETPT)

Mission justice	n° 107	n° 166	n° 182	n° 310	Total mission
Plafond d'emplois 2010	33 860	29 653	8 618	1 463	73 594
Extension année pleine de 2010 sur 2011	418	206	- 72	- 34	518
Créations ou suppressions d'ETPT	206	64	- 70	0	200
Correction PAE Chorus	376	1 126	32	21	1 555
PAE 2011 avant transferts	34 860	31 049	8 508	1 450	75 867
Transfert interne d'ETPT	- 2			2	0
Transfert externe d'ETPT	- 1	- 31	- 7	- 3	- 42
Plafond d'emplois 2011	34 857	31 018	8 501	1 449	75 825
Schéma d'emploi en ETP	413	127	- 140	0	400

Source : ministère de la Justice.

Le schéma d'emploi 2011 repose sur la création nette de 127 emplois, correspondant au recrutement de greffiers (+ 399) et à la suppression d'emplois de magistrats (- 76) et de fonctionnaires de catégorie C (- 196).

L'évolution du plafond d'emploi s'analyse comme suit.

Les transferts internes sont liés à la disparition du programme 213 à compter du 1^{er} janvier 2011, ce qui entraîne le transfert de la totalité des emplois de ce programme vers le programme 310.

La mission justice fait l'objet des transferts suivants : 6 emplois pour la constitution de l'Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (INHESJ) (programme 129), 28 emplois pour la réforme de la procédure de naturalisation, transférée au ministère de l'Intérieur (programme 307), 1 emploi pour la mise en place des directions départementales interministérielles (programme 129) et 7 emplois pour la constitution des nouveaux cabinets ministériels (programme 129).

La répartition des emplois pour 2011 par catégorie du plafond d'autorisation d'emplois figure dans le tableau suivant.

PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'ÉTAT POUR 2011

(en ETPT)

Ministère de la Justice	Programme 107 <i>Administration pénitentiaire</i>	Programme 166 <i>Justice judiciaire</i>	Programme 182 <i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	Programme 310 <i>Conduite et pilotage</i>	Total
Catégories					
Magistrats de l'ordre judiciaire	17	8 785	10	191	9 003
Personnels d'encadrement	1 392	2 889	2 473	614	7 368
B : métier de greffe, de l'insertion et de l'éducatif	4 090	8 343	4 474	75	16 982
B : administratifs et techniques	1 028	369	291	168	1 856
C : Personnels de surveillance	25 325				25 325
C : administratifs et techniques	3 005	10 632	1 253	401	15 291
Total	34 857	31 018	8 501	1 449	75 825
– dont Transferts	–1	–31	–7	–3	–42

Source : ministère de la Justice.

Les départs en retraite des magistrats ne seront pas tous remplacés. Ces départs s'élèveraient à 226 ETPT. Les transferts « sortants » représentent 31 ETPT. Le plafond d'emplois prévoit une progression de 721 ETPT par rapport à 2010 ; toutefois, dans les entrées figurent 160 ETPT dont 86 correspondant aux auditeurs en cours d'études à l'École nationale de la magistrature. Ceux-ci ne sont pas des magistrats en poste dans les juridictions, aussi le solde à périmètre constant, ne prenant en considération que les magistrats en poste dans les juridictions, est négatif de 76 ETPT.

Pour l'administration centrale, un départ en retraite sur deux sera remplacé.

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

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

EMPLOIS DES OPÉRATEURS RATTACHÉS À LA MISSION

	LFI 2008	LFI 2009	PLF 2010	PLF 2011
École nationale d'administration pénitentiaire	240	240	242	239
École nationale de la magistrature	180	180	180	177
– auditeurs de justice	751	604	0	
Établissement public du palais de justice de Paris	15	15	15	15
Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice	84	84	95	95
GIP mission « droit et recherche »	1	1	1	1
Total mission justice	1 271	1 124	533	527

Source : ministère de la Justice.

L'évolution à la baisse des emplois des opérateurs répond aux exigences de la lettre de cadrage du budget pluriannuel 2011-2013 qui prévoit de réduire les emplois des opérateurs de 1,5 % par an. Cette mesure est appliquée aux deux écoles, l'ENM et l'ENAP.

Les effectifs des deux opérateurs immobiliers sont quant à eux stables compte tenu des opérations à mener, s'agissant tant du nouveau palais de justice de Paris à construire aux Batignolles, que de la construction de nouveaux établissements pénitentiaires ou de la rénovation de palais de justice.

II.- L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE LA CARTE JUDICIAIRE

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

A.- LE BILAN DES REGROUPEMENTS DE TRIBUNAUX

La transformation de carte judiciaire a connu les étapes suivantes :

– 31 greffes détachés de tribunaux d'instance ont été supprimés au 17 février 2008 ;

– 62 conseils de prud'hommes ont été supprimés et une création a été effectuée (Avesnes-sur-Helpe), au 3 décembre 2008 ;

– 55 suppressions et 5 créations de tribunaux de commerce ont été achevées au 1^{er} janvier 2009, ainsi que la création d'un tribunal mixte de commerce ;

– 14 suppressions et une création de tribunal d'instance et de juridiction de proximité ont été effectuées au 1^{er} février 2009 ;

– deux TGI (Belley et Millau) ont été supprimés au 1^{er} octobre 2009 ;

– les autres tribunaux d'instance, juridictions de proximité et greffes détachés ont été supprimés au 31 décembre 2009 ;

– le TGI de Péronne a été supprimé au 1^{er} juillet 2010 et le TGI de Bressuire le 5 septembre ;

– enfin, la suppression des autres TGI sera effective au le 31 décembre 2010.

On rappellera que les suppressions visaient 22 TGI (décision du Conseil d'État en date du 19 février 2010 annulant le décret n° 2008-1110 du 30 octobre 2008 en ce qu'il supprime le tribunal de grande instance de Moulins) ; 178 tribunaux d'instance et autant de juridictions de proximité ; 85 greffes détachés de tribunaux d'instance ; 62 conseils de prud'hommes ; 55 tribunaux de commerce et 35 bureaux fonciers dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle.

Les créations concernent 7 tribunaux d'instance et autant de juridictions de proximité, un conseil de prud'homme, 5 tribunaux de commerce et un tribunal mixte de commerce. Enfin, 23 TGI voient leur compétence commerciale transférée vers les tribunaux de commerce et vers un tribunal mixte de commerce.

Au total, **437 implantations judiciaires auront été supprimées** (y compris les bureaux fonciers) et **14 juridictions auront été créées**.

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

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

B.– LA SITUATION DU PERSONNEL DES JURIDICTIONS

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

Les fonctionnaires qui l'ont souhaité ont bénéficié d'un accompagnement individualisé afin de rechercher une solution adaptée à leur situation individuelle. Dans la majorité des cas, les souhaits de mutation ont été pris en compte par la Chancellerie. Une dizaine d'agents a obtenu un détachement ou une mise à disposition d'une autre administration ou d'une collectivité territoriale. Une mesure de 4,5 millions d'euros a été prévue pour accompagner les personnels du ministère dans la mutation.

Pour les juridictions qui vont fermer au 31 décembre 2010, les mêmes dispositifs d'accompagnement seront appliqués, c'est-à-dire des entretiens individuels pour les magistrats ou fonctionnaires qui le souhaitent, des visioconférences avec les cours d'appel afin d'examiner les mesures d'accompagnement social, d'organisation, matérielle ou technique à mettre en œuvre : déménagement, informatique, transfert des procédures, des archives et des scellés, régie, projets de service, audiences foraines, notamment.

Par ailleurs, **les quelque 500 avocats inscrits au barreau de l'un des 23 TGI supprimés** peuvent, en application du décret n° 2008-741 du 29 juillet 2008, bénéficier **d'une aide à l'adaptation de l'exercice de leur profession** aux conditions nouvelles résultant de la suppression de ces juridictions. Une enveloppe de 20 millions d'euros y sera consacrée. La première fraction – forfaitaire – de cette aide leur a été versée en fin d'année 2008, pour un montant total d'environ 4,7 millions d'euros. La deuxième

fraction de l'aide, appelée à couvrir les dépenses supplémentaires engagées, doit être demandée avant le 31 décembre 2010. Il semble que le nombre d'avocats ayant décidé de déposer un dossier pour l'obtenir soit très inférieur à celui de la première fraction.

C.– LE COÛT IMMOBILIER DE LA RÉFORME

Cette réforme de la carte se traduit par **la réalisation de 446 opérations immobilières, dont 327 pérennes et 119 provisoires permettant de respecter les délais prévus pour opérer le regroupement des juridictions.** Les opérations provisoires ont consisté dans la plupart des cas à densifier les locaux de la juridiction d'accueil ou à recourir à des locations qui seront suivies par la livraison de locaux définitifs.

Le volet immobilier de la carte a été chiffré à **427 millions d'euros**, répartis sur cinq ans, au-dessus de la prévision initiale de 385 millions d'euros. Il est probable que cette prévision soit dépassée à nouveau, avec une durée de rénovation et de construction plus longue, allant jusqu'à dix ans.

La Cour des comptes a analysé à deux reprises dans sa note d'exécution budgétaire les éléments du financement de la réforme de la carte judiciaire. Elle a souligné que la lettre-plafond du projet de loi de finances pour 2009 prévoyait le financement du volet immobilier de la carte pour partie par recours au compte d'affectation spéciale *Immobilier de l'État* « mutualisé ».

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

En fait, il a été financé en 2009 à hauteur de 77,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (après dégel de la réserve de précaution), intégralement sur les ressources budgétaires prévues à cet effet. Les ressources du CAS n'ont pas contribué, à ce stade, au financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire.

Pour 2011, des crédits de 12,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 40,5 millions d'euros en crédits de paiement seront consacrés à la poursuite du financement de la réforme.

La cession de biens liée à la réforme de la carte concerne près de trente bâtiments appartenant à l'État. Ces biens représentent une valeur vénale de près de 12 millions d'euros.

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

Le Rapporteur spécial soulignera que d'importantes opérations informatiques ont été menées pour garantir la continuité du fonctionnement des services. Les archives et dossiers « papier » des juridictions supprimées sont transmis à la juridiction de regroupement de même que les données informatiques. L'objectif a été de réduire au maximum la charge de reprise manuelle de données informatiques en l'automatisant le plus possible.

Vingt-cinq applications informatiques différentes ont été ou seront concernées par la reprise de leur base de données suite à la réforme. Quel que soit le mode retenu, la reprise des données a représenté une charge de travail importante pour les greffes, la maîtrise d'œuvre, les services administratifs régionaux et la maîtrise d'ouvrage.

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

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

III.– LA JUSTICE JUDICIAIRE

Les crédits demandés pour 2011 s'élèvent à **2 959,7 millions d'euros** en crédits de paiement, soit **une progression de 1,8 %** en autorisations d'engagement (AE) et de **4,4 % en crédits de paiement (CP)**, par rapport aux crédits alloués par la loi de finances 2010.

Il est à noter que **cette évolution ne prend pas en compte les crédits destinés au financement de la construction de palais de justice**, notamment celui de Paris, qui sera réalisée dans le cadre d'un partenariat public-privé. Ces opérations d'investissement s'élèvent à hauteur de 1 203,7 millions d'euros en autorisation d'engagement, dont la consommation en crédits de paiement ne commencera à s'exécuter qu'à compter des exercices postérieurs à 2013.

Les crédits de personnel augmenteront de 2,16 %, versement au compte d'affectation spéciale *Pensions* compris.

A.– UN PROJET DE PERFORMANCES À L'EXIGENCE RENFORCÉE

Les objectifs et indicateurs retenus pour le programme *Justice judiciaire* en 2010 sont reconduits pour 2011 et ne font pas l'objet de modifications. Néanmoins, les cibles à atteindre sont relevées pour beaucoup d'indicateurs, montrant une réelle ambition, notamment en matière de réduction des délais de justice et de performance individuelle des magistrats comme des fonctionnaires des juridictions.

Une modification du système de mesure intervient cependant, liée à la mise en œuvre d'un document de politique transversale, élaboré par la direction de la Protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), et afin de répondre à un besoin de suivi, le programme *Justice judiciaire* s'est enrichi de quelques sous-indicateurs propres à la justice des mineurs, définis et déclinés à partir des objectifs et indicateurs existants.

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

Des cibles ambitieuses ont été fixées au délai de traitement des affaires civiles et pénales relatives aux mineurs, au nombre d'affaires civiles traitées par magistrat, et enfin au taux d'alternatives aux poursuites des mineurs.

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

L'année 2009 a vu une nouvelle augmentation du taux de réponse pénale, avec comme conséquence un accroissement du nombre de condamnations pénales à exécuter.

B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN BONNE PROGRESSION

Comme il a déjà été souligné, les crédits du programme connaissent une progression notable au sein d'un budget général très contraint, et la progression des crédits de paiement s'élève même à 4,4 %.

Les crédits du programme figurent dans le tableau suivant.

CRÉDITS DU PROGRAMME *JUSTICE JUDICIAIRE*

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)
01 – Traitement et jugement des contentieux civils	891,7	910,7	2,13	891,7	910,7	2,13
02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	961,8	1 026,5	6,73	962,4	1 026,5	6,66
03 – Cassation	65,8	66,4	0,91	65,8	66,4	0,91
04 – Conseil supérieur de la magistrature	2,2	2,9	31,82	2,2	2,9	31,82
05 – Enregistrement des décisions judiciaires	13,9	14	0,72	13,9	14	0,72
06 – Soutien	835	2 002,2	139,78	791	828,8	4,78
07 – Formation (ENM, ENG)	80,6	81,4	0,99	80,6	81,4	0,99
08 – Support à l'accès au droit et à la justice	27,2	28,7	5,51	27,2	28,7	5,51
Total	2 878,2	4 132,8	43,59	2 834,8	2 595,4	4,40

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Les crédits demandés au titre 2 pour le personnel augmentent de 2,16 %. Cette évolution résulte d'une part, de la hausse du taux de cotisations des pensions civiles (62,47 % en 2010 ; puis 65,72 % en 2011), soit une progression de 41,7 millions d'euros ; et, d'autre part, du transfert vers la dotation du titre 3 des crédits (30 millions d'euros pour 2011) relatifs aux cotisations sociales (part employeur) des collaborateurs occasionnels du service public de la justice, inscrite jusqu'en 2010 sur la dotation de titre 2 du programme 166.

En outre, 10 millions d'euros de crédits de masse salariale seront consacrés aux mesures d'accompagnement en faveur des personnels des services judiciaires dont la résidence administrative aura évolué du fait de la réforme de la carte judiciaire.

1.– Le plafond d'emplois encore en progression en 2011

Les emplois inscrits au programme *Justice judiciaire* s'élèvent à **31 018 ETPT**, contre 29 653 ETPT autorisés en 2010, soit **une augmentation de 1 365 ETPT**. Cependant cette progression importante s'explique par une modification du décompte des emplois, et la hausse réelle est plus modeste.

Le schéma d'emploi 2011 du programme prévoit la suppression de 76 emplois de magistrats (160 recrutements contre 236 sorties).

Des créations d'emplois ont lieu au profit des personnels de greffe qui progressent de 203 ETPT, correspondant au recrutement de 399 greffiers.

L'administration a effectué pour 2011 une correction des données du progiciel Chorus, qui a été répartie par la Direction des services judiciaires sur toutes les catégories d'emplois y compris les magistrats, d'où une progression apparente de 503 ETPT. Ces ETPT « complémentaires » correspondent à la modification du mode de décompte des juges de proximité. En effet, jusqu'en 2010, les personnels non titulaires sont décomptés dans les outils comptables en fonction de la rémunération qui leur est servie. Ainsi, les juges de proximité comptent pour 0,61 ETPT. À partir du 1er janvier 2011, ils compteront pour 1 ETPT, soit 1,6 fois plus, dans l'outil Chorus.

La création nette est donc de 127 emplois pour le programme.

a) Vers un rééquilibrage du ratio entre magistrats et greffiers

Le Rapporteur spécial considère que le nombre de magistrats est suffisant, au terme du rattrapage effectué depuis le début de la programmation de la LOPJ de 2002. En revanche, **le rééquilibrage entre les effectifs de magistrats d'une part, et de greffiers et fonctionnaires, d'autre part, était nécessaire et urgent**, comme le Rapporteur spécial l'a souligné plusieurs fois. Ce rattrapage a commencé cette année avec la création en loi de finances 2010 de 155 créations d'emplois de greffiers et la requalification de 100 emplois de secrétaires administratifs et emplois techniques vers la catégorie B.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce renforcement des effectifs de greffiers ; il s'inquiète cependant de la suppression d'emplois de catégorie C, dont les juridictions manquent, en particulier de C techniques. L'externalisation des tâches jusqu'à présent effectuées par ces personnels n'apporte pas toujours l'efficacité escomptée ni même un service équivalent et peut s'avérer plus coûteuse : le bilan des coûts et des avantages n'a pas été dressé.

Le Rapporteur spécial considère que le renfort en postes de greffe et administratifs devra se poursuivre les années prochaines. Le ratio fonctionnaires/magistrats s'est détérioré au cours des quatre dernières années (passant de 2,54 à 2,45) ; de même le ratio greffiers/magistrats est descendu à 0,86 greffier pour un magistrat. Ce ratio doit parvenir à un greffier pour un magistrat.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en place de l'application Chorus, le programme *Justice judiciaire* comptera 1 126 ETPT supplémentaires au titre des non titulaires non indiciés (juges de proximité, assistants de justice, contractuels saisonniers, contractuels longue durée non indiciés). En effet, le décompte en ETPT de ces agents est actuellement effectué par l'outil de décompte des emplois ODE de l'application India, la traduction en ETPT étant calculée, par convention, en rapportant la rémunération brute de ces agents à la valeur moyenne ministérielle brute des ETPT indiciés. À partir de 2011, le calcul de la consommation d'ETPT sera effectué pour ces agents selon les mêmes principes que ceux retenus pour les agents titulaires. Cette adaptation purement technique ne doit pas avoir d'incidence sur le volume « physique » réel.

Pour 2011, **une enveloppe de 7,25 millions d'euros** est prévue au titre des **mesures catégorielles**, afin de revaloriser les régimes indemnitaires des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

b) La progression de la politique indemnitaire

Une enveloppe de 7,25 millions d'euros est prévue au titre des mesures catégorielles afin de procéder à la revalorisation des régimes indemnitaires des magistrats et fonctionnaires des services judiciaires.

La prime modulable (introduite en 2003) attribuée aux magistrats et gérée par les chefs de cour progresse en coût annuel : si elle s'élevait au départ à environ 22,87 millions d'euros, son coût a atteint 34,5 millions d'euros en 2009 et il est estimé à 34,9 millions d'euros pour 2010.

Pour valoriser financièrement la performance des fonctionnaires, une enveloppe de 2,9 millions d'euros a été dégagée en 2009, afin de permettre la mise en œuvre d'une modulation indemnitaire. Ce montant est intégré en base dans le programme.

Une réflexion est en cours sur la mise en place de la prime de fonctions et de résultats (PFR), applicable aux corps et emplois de la filière administrative, qui contribuerait à simplifier le système indemnitaire en encourageant la performance individuelle et collective. Cette mise en place nécessite que soit tranchée la question de l'appartenance des corps de greffier en chef et de greffier à la filière administrative.

2.– Les crédits hors titre 2 doivent permettre le paiement des opérations immobilières

Les crédits hors titre 2 connaissent une augmentation de 0,9 % en autorisations d'engagement et de 9,7 % en crédits de paiement.

Cette évolution est fonction de différents éléments :

– la réforme de la médecine légale se traduit par des dépenses arrêtées pour 2011 à 54,2 millions d’euros qui seront transférées au ministère de la santé pour financer directement les structures hospitalières concernées. Ces dépenses seront partiellement compensées par une économie attendue sur les paiements à l’acte en la matière estimée à 30 millions d’euros ;

– le transfert sur le titre 3 des dépenses correspondant à la part employeur des COSP ;

– le financement de mesures nouvelles en matière de frais de justice, notamment les dépenses induites par le projet de loi d’orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI 2, évaluées au titre de l’année 2011 à 15,2 millions d’euros ;

– l’augmentation de l’enveloppe de crédits de paiements en titre 5 destinée au paiement des opérations immobilières précédemment initiées, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire (+ 17,9 millions d’euros en crédits de paiement) ;

– une augmentation de la subvention pour charges de service public allouée à l’École nationale de la magistrature (5,5 millions d’euros), afin de redonner à l’établissement un niveau de fonds de roulement correspondant à deux mois de fonctionnement, le fonds ayant été réduit par prélèvement en 2010 ;

– une évolution des dépenses d’intervention de 32,2 % (soit + 3,2 millions d’euros).

L’écart d’évolution en faveur des crédits de paiement s’explique principalement par la hausse des dépenses d’investissement de 12,7 % en crédits de paiement, soit + 17,9 millions d’euros, tandis que l’enveloppe des autorisations d’engagement diminue de 28,6 % par rapport à 2010, soit - 51,9 millions d’euros.

Par ailleurs, des crédits seront spécifiquement consacrés en 2011 à la **réforme de la carte judiciaire**, à hauteur de 24,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 52,7 millions d’euros en crédits de paiement (hors dépenses de personnel). Ces crédits permettront d’une part, de restructurer et de rationaliser l’implantation territoriale des services judiciaires, et d’autre part, d’indemniser les avocats dont le barreau est supprimé.

3.– Les crédits consacrés au fonctionnement courant sont insuffisants

La dotation totale du programme en fonctionnement courant s’est élevée à 308,3 millions d’euros en 2010 (y compris les crédits de la carte judiciaire). De nombreuses cours d’appel ont fait part des contraintes pesant sur leur crédit.

Les cours ont dû définir leurs priorités avec la plus extrême rigueur. En effet, **même si de nombreuses mesures d'économies sont mises en œuvre, certains postes de dépenses tels que les fluides sont l'objet de hausse en raison de l'augmentation des tarifs.** Toutes les cours d'appel ont mis en œuvre une politique d'optimisation des crédits par la recherche systématique d'économies dans les procédures administratives et judiciaires. Sont favorisés, notamment, la dématérialisation des échanges ainsi que l'usage de la visioconférence.

De même, au sein des ressorts, la mutualisation des équipements d'affranchissement, de certains services et de la documentation est recherchée ; le regroupement de certains achats, en ayant recours à des marchés publics nationaux ou régionaux, a permis d'obtenir des économies substantielles sur certains postes de dépenses (fournitures, gardiennage, nettoyage).

Or les crédits de fonctionnement (titre 3) prévus pour l'année 2011 devront observer une baisse de 2,1 % en crédits de paiement, après la baisse de 6,7 % imposée en 2010.

Le Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement **sur le manque de crédits pour le fonctionnement et l'entretien des juridictions**, dont certaines sont à la limite de la rupture pour ce qui est de l'entretien indispensable du bâti et le fonctionnement quotidien. Un entretien courant insuffisant appelle malheureusement par la suite des investissements beaucoup plus lourds financièrement, même si on les débudgétise par les formules de partenariat privé auxquelles fait appel le ministère de plus en plus souvent.

Dans cette situation très difficile, l'hypothèse d'une intervention des collectivités territoriales pourrait être étudiée.

C.– LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le Rapporteur spécial, lors de ses rencontres avec les chefs de Cour, reçoit souvent le témoignage d'une lenteur de la part de l'administration centrale à pourvoir les postes vacants de magistrats et de fonctionnaire, ce qui entraîne le ralentissement du traitement des affaires et une certaine désorganisation, lorsqu'un poste de greffier n'est pas pourvu dans une petite juridiction. Ce dernier inconvénient devrait être à l'avenir plus limité avec le regroupement des petits tribunaux opéré par la réforme de la carte judiciaire.

Pour les magistrats, les postes « localisés » sont au nombre de 7 740 au 1^{er} septembre 2010. *A contrario*, les postes non pourvus sont au nombre de 45, soit 0,58 %. Ces données prennent en compte les magistrats issus de la dernière promotion de l'École nationale de la magistrature.

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

En premier lieu, la procédure de détermination des emplois de magistrats a fait l'objet d'une refonte depuis la mise en œuvre de la LOLF. La note du 5 août 2008, décidant l'abandon de la structure de référence, a constitué la première étape d'un processus d'ajustement du cadre à la réalité du corps des magistrats. Elle visait à assurer une meilleure gestion prévisionnelle des emplois de la magistrature et à favoriser l'implication croissante des cours d'appel dans la gestion de leurs effectifs.

Les circulaires de localisation des emplois de février 2009 et d'avril 2010 ont poursuivi cette première phase. Ainsi, le différentiel entre les postes localisés, qui peuvent potentiellement être pourvus, et le nombre prévisionnel de magistrats en fonction dans les cours d'appel et tribunaux a été réduit.

La localisation est établie en postes et exprime, au vu de l'activité, la répartition idéale des effectifs estimée par la Chancellerie pour un bon fonctionnement des juridictions pour une année considérée, dans la limite du plafond d'autorisations d'emplois. Elle est élaborée à l'issue des dialogues de gestion à l'occasion desquels, les chefs de cour sont invités à déterminer leur besoin en effectif et proposer une répartition des postes la plus à même de favoriser la performance des juridictions de leur ressort.

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

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

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

– enfin, le mouvement de fin d’année est diffusé à l’automne, en vue d’installations en début d’année civile. Il permet la promotion au 1^{er} grade de magistrats nouvellement inscrits au tableau d’avancement ; le comblement des « vacances » de postes résiduelles et le cas échéant, la nomination des magistrats issus du concours complémentaire.

Ces trois principaux mouvements de magistrats, qui représentent plus de 85 % des nominations annuelles, sont complétés, en tant que de besoin, par des « transparences » complémentaires dont le nombre doit être aussi limité que possible.

Le délai de nomination moyen ne constituerait pas une information très pertinente, dans la mesure où certains postes très convoités peuvent être pourvus dans le simple mouvement d’ajustement, tandis que des postes qui n’attirent pas les magistrats peuvent rester six mois sans titulaire, et finalement être pourvus par un magistrat issu de l’École, donc en février seulement s’il achève la scolarité en septembre.

Il semble donc très difficile d’aller au-delà des résultats actuels.

D.– LES FRAIS DE JUSTICE : UNE DOTATION PLUS RÉALISTE POUR 2011

Les efforts conjugués de l’administration centrale et des juridictions ont permis, en 2006 et 2007, de maîtriser la progression de la dépense en matière de frais de justice. Cependant les dotations en fin d’année sont depuis 2008 insuffisantes dans plusieurs juridictions et réparties à la hausse de manière générale.

Le tableau suivant présente l’évolution des frais de justice et des crédits de 2005 à 2011.

FRAIS DE JUSTICE : ÉVOLUTION DES CRÉDITS

(en millions d’euros)

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

Source : ministère de la Justice.

Depuis 2007, la dépense progresse à nouveau, affectant principalement des postes liés à l’action pénale et à la sous-action commerciale.

La dotation globale prévue pour 2010 était de 395 millions d’euros. Elle tenait compte de la réforme de la médecine légale (coût évalué à 14 millions d’euros) et de la revalorisation des mesures alternatives aux poursuites (4,78 millions d’euros). Cependant elle s’avère nettement insuffisante. Par des crédits votés en loi de finances rectificative fin 2009, et des mesures de

fongibilité prises en cours d'année 2010, l'enveloppe des crédits destinés au paiement des frais de justice s'élevait fin août à 481,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et 419 millions d'euros en crédits de paiement.

La dotation globale prévue pour 2011 est de 460 millions d'euros. Sa répartition s'effectuera de la manière suivante.

L'action *Traitement et jugement des contentieux civils* bénéficiera de 60 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit environ 13 % de la dotation globale. Ces crédits ont été évalués sur la base des évolutions constatées depuis 2008 au titre de la dotation initiale et de la consommation de cette action. Cette évaluation tient également compte de l'effet de la revalorisation tarifaire des enquêtes sociales prévue début 2011 et estimée à environ un million d'euros.

L'action *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales* sera dotée d'un montant de frais de justice de 318,7 millions d'euros, soit 69 % de l'enveloppe globale. Les frais de justice pénale demeurent la composante essentielle des frais de justice (68 % de la dépense totale).

Si ces frais ont eu tendance à diminuer entre 2005 et 2006, ils ont à nouveau progressé depuis 2007. L'augmentation de la dépense, qui est due pour partie à l'accroissement de l'activité pénale, s'explique également par les réformes suivantes : les revalorisations successives des prestations en matière de frais de justice (examen médical de garde à vue, examen médical des victimes), le développement du recours à l'expertise psychiatrique, que ce soit en début ou en fin de placement, dans le cadre de la loi n° 2008-174 du 25 février 2008 relative à la rétention de sûreté, la revalorisation des honoraires des experts psychiatres et l'application d'un tarif majoré pour les expertises des victimes d'infractions sexuelles par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008.

La dépense pour les analyses génétiques a progressé de 19,1 % entre 2008 et 2009, passant de 17,5 à 20,8 millions d'euros. La dépense de traduction et d'interprétariat a progressé de 61,8 % entre 2008 et 2009, passant de 15 à 24 millions d'euros.

La très forte progression de ce poste de dépense s'explique par les revalorisations tarifaires introduites par le décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 et son arrêté d'application du 2 septembre 2008. En effet, ces textes ont non seulement revalorisé le tarif de l'heure d'interprétariat, mais aussi introduit des majorations pour la première heure d'interprétariat (+ 40 %) et pour les missions de nuit, de week-end et les jours fériés.

La dotation devra faire face aux dépenses induites par l'application de la réforme de la médecine légale (54,2 millions d'euros), qui prendra effet au 1^{er} octobre 2010, et par **le projet de loi d'orientation et de programmation**

pour la performance de la sécurité intérieure, dite LOPPSI (15,2 millions d'euros). De même, elle comprend les dépenses correspondant à la part employeur des **cotisations sociales des collaborateurs occasionnels du service public de la justice** (30 millions d'euros) dans la mesure où ce dispositif concerne très majoritairement des collaborateurs occasionnels réalisant des prestations relevant de l'activité pénale.

Par ailleurs, des économies sont escomptées. La **réforme de la médecine légale** conduira à la mise en place de structures hospitalières, organisées autour de deux pôles que sont la thanatologie (autopsies) et la médecine du vivant (examens en garde à vue et examens des victimes), et s'accompagnera d'une contraction estimée à 30 millions d'euros des paiements à l'acte, auxquels sera substitué un financement direct de ces structures. De même, la mutualisation des achats devrait permettre de réaliser des gains en matière de frais de fourrière et d'analyses génétiques, évalués à hauteur de 1,5 million d'euros.

Les juridictions poursuivent l'effort de maîtrise des frais de justice par le développement de la dématérialisation des procédures. Une diffusion des bonnes pratiques s'est instaurée, en outre la mutualisation des achats en matière postale devrait permettre de réaliser des gains d'achats estimés à 1,6 million d'euros. Des économies supplémentaires sont également attendues suite à la mise en concurrence effectuée au titre du renouvellement du marché public dans le domaine des analyses génétiques.

E.– LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Un montant de 129,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 159 millions d'euros en crédits de paiement est inscrit pour la poursuite de la mise à niveau du patrimoine judiciaire et des opérations liées à la réforme de la carte judiciaire.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'absence de mouvement de régulation sur le budget d'équipement du ministère de la Justice et des libertés en 2009 et en 2010, à ce jour.

1.– Les crédits d'investissement hors carte judiciaire

Ont été poursuivies ou lancées en 2010 les actions visant à une remise à niveau du parc immobilier judiciaire (amélioration de la fonctionnalité des locaux, résorption du déficit de surfaces, mise en sûreté, mise aux normes des installations techniques et des systèmes de sécurité incendie, amélioration de l'accessibilité aux personnes handicapées).

L'année 2010 a vu la poursuite d'importantes opérations nécessitées par des déficits de surfaces importantes et le mauvais état des bâtiments et confiées à l'APIJ, parmi lesquelles :

– la restructuration des juridictions de Poitiers, de la cité judiciaire à Strasbourg ;

– la construction de nouveaux TGI à Pointe-à-Pitre, à Mont-de-Marsan, à Aix-en-Provence – Carnot, la construction du nouveau palais de justice de Foix ; des TI et CPH de Montmorency ;

– la restructuration et extension du TGI-TI de Bobigny ;

– la réhabilitation du palais de justice de Laon et la mise aux normes de sécurité et rénovation du palais Montyon à Marseille ;

– l’extension et réhabilitation du palais de justice de Chalon-sur-Saône et de Meaux, par exemple.

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

S’agissant du financement du volet immobilier de la réforme de la carte judiciaire, il est de 12,5 millions d’euros en autorisations d’engagement et de 40,5 millions d’euros en crédits de paiement sur le budget général.

Ces crédits sont en forte régression, s’agissant des autorisations d’engagement, dans la mesure où la dernière étape de la refonte de la carte judiciaire, portant sur la réorganisation des tribunaux de grande instance, sera opérationnelle au 1^{er} janvier 2011. Les montants inscrits au projet de loi de finances s’élèvent à 24,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 52,7 millions d’euros en crédits de paiement pour financer les mesures liées à la mise en œuvre de la réforme de la carte judiciaire, notamment son volet immobilier.

En outre, il convient de signaler qu’en raison de leur urgence ou de leur complexité, 3 opérations ont été retenues en partenariat public privé (PPP), à titre expérimental et confiées à l’agence pour l’immobilier de la justice. Il s’agit de :

– la construction d’un nouveau TGI à Caen (41,4 millions d’euros en équivalent d’une procédure de maîtrise d’ouvrage public) ;

– la construction neuve ou réhabilitation à Perpignan (44,1 millions d’euros en équivalent d’une procédure de maîtrise d’ouvrage public) ;

– la réhabilitation du TGI de Lille (66,7 millions d’euros en équivalent d’une procédure de maîtrise d’ouvrage public) ;

On soulignera que cette action ne comprendra plus en 2011 la subvention pour charges de service public allouée à l’Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP), car la tutelle de cet opérateur sera transférée au Secrétariat général du ministère. Les crédits seront inscrits sur le programme

310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, ce qui induit un transfert de crédits de 2,5 millions d'euros.

3.— Le programme de construction du TGI de Paris

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

a) L'achat des terrains à la fin 2009

L'achat du terrain par le ministère a eu lieu en décembre 2009, les crédits ayant été votés dans le cadre de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009. L'État a ainsi dû s'acquitter, en 2009, de **72,8 millions d'euros au titre de l'acquisition du terrain appartenant à la SNCF**. Cette charge s'est répartie à hauteur de 57,14 millions d'euros sur la mission *Justice* (soit 78,4 %) et de 15,7 millions d'euros sur la mission *Sécurité* (soit 21,6 %).

L'acquisition du terrain appartenant à RFF s'est montée à 8,3 millions d'euros, ventilés sur les crédits de la mission *Justice* pour 5,7 millions d'euros (soit 68,6 %) et sur ceux de la mission *Sécurité* pour 2,6 millions d'euros (soit 31,4 %).

L'indemnisation de la Ville de Paris au titre des sommes avancées à la SNCF et à RFF en vertu des anciennes promesses de vente s'est élevée à **1 million d'euros**, dont 77,3 % sur la mission *Justice* et 22,7 % sur la mission *Sécurité*.

b) Le choix d'un partenariat public privé

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

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

Les tribunaux seront intégrés dans l'emprise du nouveau TGI, de même que le tribunal de police (actuellement sis dans des immeubles en location) ainsi que le service des nationalités (également en location). En outre, la direction de la police judiciaire de la préfecture de police de Paris projette

également de s’implanter sur le site « Batignolles », à proximité immédiate du futur site judiciaire.

Après avoir recueilli, début 2010, l’avis favorable de la Mission d’appui à la réalisation des contrats de partenariat sur le projet de construction du futur palais de justice en partenariat public privé, puis celui du conseil d’administration de l’EPPJP et des autorités de tutelle, l’établissement public a engagé en juin 2010 la procédure de consultation en vue de l’attribution du contrat de partenariat. La candidature de deux groupements, dont les mandataires sont respectivement Vinci Construction France et Bouygues Bâtiment Île-de-France, a été retenue en juillet et début août 2010 et le dossier de consultation pour la première phase du dialogue compétitif leur a été transmis. Chacun des deux groupements doit proposer, pour le 15 novembre 2010, trois projets architecturaux, parmi lesquels l’État désignera celui avec lequel le dialogue compétitif avec chaque groupement sera poursuivi.

Le dialogue compétitif se poursuivra tout au long de l’année 2011 pour aboutir à la signature du contrat de partenariat, avant la fin du premier trimestre 2012. La procédure mobilise le conseil d’administration de l’EPPJP et trois commissions spécialisées (architecture, sûreté, fonctionnement) créées dans le cadre du dialogue, pour recueillir l’avis d’experts, d’utilisateurs et de partenaires du projet.

Le nouveau palais de justice de Paris pourrait être livré fin 2015.

IV.– L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Alors que le programme de construction « 13 200 » initié en 2003 est en voie d'achèvement, les préconisations de la révision générale des politiques publiques (RGPP) ont conduit le ministère à prévoir l'engagement d'un nouveau programme de construction. Les impératifs liés à la mise en œuvre des règles pénitentiaires européennes dans les établissements pénitentiaires français, que ceux issus de la loi pénitentiaire de 2009 doivent guider la conception de ces futures constructions.

Le Président de la République avait annoncé en 2009 le lancement de la construction de 5 000 places supplémentaires après 2012 afin de développer l'encellulement individuel. Le garde des Sceaux a annoncé en outre le 28 juillet un **nouveau programme immobilier** (NPI) de 14 000 places de détention qui va être lancé en 2011, prévoyant 5 000 places nouvelles et 9 000 places remplaçant des places existantes dans des établissements vétustes qui seront fermés progressivement.

Le Rapporteur spécial souligne que l'Administration pénitentiaire s'est engagée dans **une démarche de labellisation des établissements pénitentiaires** au regard des normes européennes. Après une phase d'expérimentation de 8 établissements appliquant les règles pénitentiaires européennes (RPE) ⁽¹⁾ sur une trentaine de sites pilotes et l'élaboration en 2008 d'un référentiel de principes et de pratiques professionnelles, le ministère de la Justice et des libertés a entrepris de généraliser les actions à l'ensemble des établissements pénitentiaires.

Il s'agit d'une dynamique importante, traduite par différentes actions conduites en lien avec les partenaires institutionnels et associatifs. Au 1^{er} mars 2010 par exemple, 112 établissements pénitentiaires mettaient en œuvre la séparation prévenus/condamnés (soit 85 % des sites concernés), 136 établissements pénitentiaires ont des secteurs d'accueil des détenus arrivants (soit 77 % des sites), 79 établissements pénitentiaires ont mis en œuvre une procédure formalisée de traitement des requêtes des personnes détenues (45 % des sites).

Ces actions touchent des éléments très importants pour la vie carcérale, comme l'interphonie permettant aux personnes détenues d'entrer en contact de jour comme de nuit avec un personnel pénitentiaire (76 établissements ont créé

(1) Les 8 RPE à enjeu fort sont : l'accueil individualisé des détenus (règle 16), la répartition adaptée des détenus selon leur profil (règle 17.2), le maintien des liens familiaux aussi normaux que possible (règle 24.4), la possibilité pour les détenus de contacter un personnel à tout instant (règle 52.4), information, motivation et accès à une voie de recours en cas de rejet d'une requête (règle 70.3), gestion des prisons dans un cadre éthique (règle 72.1), information du public sur le rôle de la DAP (règle 90.1), mise en œuvre d'un projet d'exécution de peine dès l'admission (règle 103.2).

un système total et 82 un système partiel), ou encore la téléphonie, pour laquelle 121 maisons d'arrêt se sont équipées (soit 91 % des sites concernés) alors que ce droit n'était ouvert à aucun détenu en 2006.

De même la durée des parloirs a été allongée dans une vingtaine de sites et les lieux d'accueil réservé aux familles rénovés.

Les évolutions sont donc nombreuses et profondes, comme le Rapporteur spécial peut le constater lors de ses visites dans les établissements. Elles vont se poursuivre régulièrement, comme l'établit le planning pluriannuel 2008-2012.

Le projet de budget du programme pour l'année 2011 s'élève à **3 270 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 2 812 millions d'euros en crédits de paiement.**

A.- LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Deux nouveaux indicateurs ont été ajoutés au système de la performance :

– le taux d'encellulement individuel qui rapporte chaque année le nombre de détenus au nombre de cellules en service ;

– le taux d'établissements pénitentiaires labellisés par un organisme extérieur (AFNOR Certification ou Bureau VERITAS) dans le cadre du processus de « prise en charge et d'accompagnement des personnes détenues arrivant ».

Cet indicateur, qui porte sur la mise en œuvre d'une trentaine de règles pénitentiaires européennes (régularité des formalités d'écrou, accueil, installation dans des locaux dédiés à l'accueil, présence d'un personnel formé, mise en œuvre d'une procédure d'accueil formalisée, mise en œuvre de la téléphonie, ouverture d'un cahier électronique de liaison pour chaque personne détenue, etc.), revêt un caractère qualitatif qui permet de mesurer la performance des établissements pénitentiaires.

Cet indicateur ne s'éteindra pas à la labellisation de l'ensemble des établissements pénitentiaires dans la mesure où la labellisation devra être reconduite annuellement.

Le Rapporteur spécial approuve l'ajout de ces deux indicateurs, qui mesurent très opportunément des données qualitatives.

B.– LA PROGRESSION DES CRÉDITS

Les crédits demandés dans le présent projet de loi de finances s'élèvent à 3 270 millions d'euros en autorisation d'engagement et à 2 811 millions d'euros en crédits de paiement.

Ceci traduit une augmentation des crédits de paiement de 4,5 % ; les dépenses de personnel augmenteraient de 6 %, le fonctionnement de 7,2 %, les dépenses d'intervention de 3,4 %. Les dépenses d'investissement sont en baisse de 9,5 % en crédits de paiement.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits de 2010 à 2011, pour chacune des actions.

CRÉDITS DU PROGRAMME *ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE*

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)
01 – Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	2 137,9	2 242,5	4,89	1 562,8	1 638,2	4,82
02 – Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice	531,1	652,8	22,91	771,4	819,7	6,26
04 – Soutien et formation	393,8	375	-4,77	351,2	353,9	0,77
Total	3 062,8	3 270,3	6,77	2 685,4	2 811,8	4,71

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Des mesures nouvelles affecteront les crédits de fonctionnement pour la mise en œuvre de la loi pénitentiaire de 2009.

Il s'agit d'abord de la montée en charge du placement sous surveillance électronique, en particulier avec la mise en place du PSE « fin de peine » : le budget 2011, soit 19 millions d'euros, doit permettre le financement de plus de 9 900 bracelets électroniques en moyenne sur l'année.

De même, la montée en charge des placements extérieurs dans le cadre du développement des aménagements de peine appelle 5 millions d'euros inscrits dans le budget 2011 ;

Une action de lutte contre l'indigence est dotée d'une enveloppe de 4,8 millions d'euros.

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

– l'action 1 *Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice* obtiendra 105 millions d'euros supplémentaires en autorisations d'engagement et 76 millions d'euros en crédits de paiement pour la poursuite des programmes de construction et de maintenance immobilière. L'augmentation des crédits de fonctionnement ira à la montée en charge du placement sous surveillance électronique ;

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

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

C.- DES CRÉATIONS D’EMPLOIS ET DES REDÉPLOIEMENTS

Le projet de loi de finances comporte un total de 413 créations d’emplois (soit 206 ETPT) dans le cadre des mesures nouvelles, c’est-à-dire l’ouverture d’établissements dans le cadre du programme immobilier « 13 200 », le renforcement du service de nuit dans les petits établissements et le renforcement des services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP).

Le nouveau mode de calcul appliqué en 2011 dans l’outil Chorus pour les agents non titulaires impose un ajustement technique du plafond d’emplois de 376 ETPT, ce qui fait induit une augmentation des ETPT ne correspondant pas à des créations de poste.

La direction a obtenu le financement de 150 emplois de surveillants pénitentiaires au titre de la règle du taux de calcul pour la compensation des besoins du service (TCCBS) à hauteur de 3,7 millions d’euros. Ces emplois supplémentaires sont devenus nécessaires à la suite de la féminisation progressive du corps des agents pénitentiaires.

Aux 413 créations d’emplois s’ajoutent 876 recrutements destinés à remplacer les départs (retraites et autres départs définitifs), soit un total de 1 289 recrutements toutes catégories confondues.

Le plafond d’autorisation d’emplois alloué pour 2011 s’élève à **34 857 ETPT**. Il correspond aux 33 860 ETPT de 2010 auxquels s’ajoutent donc :

- l’extension en année pleine de 418 ETPT créés en 2010 ;
- les 206 ETPT correspondant au recrutement de 413 emplois au titre des créations ;
- les 375 ETPT compensant le nouveau mode de décompte des agents non titulaires dans le progiciel Chorus ;
- le transfert externe et interne de 3 ETPT.

Un accord est enfin intervenu entre l'Intérieur et la Justice pour les transfèvements de détenus, la Chancellerie ayant désormais clairement la charge de celui des personnes écrouées. Ceci entraînera le transfert de 800 équivalents temps plein du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice d'ici à 2013 pour compenser cette charge que les deux administrations se rejetaient depuis des années.

L'administration va effectuer des redéploiements grâce à la suppression de la surveillance dans les miradors, type de surveillance qui nécessite beaucoup d'emplois du fait de la présence 24 heures sur 24. Cette mesure devrait se traduire par l'affectation de 1 000 emplois au total à l'intérieur des établissements, apport très important au regard des 2 000 nouvelles places de détenus qui vont être ouvertes l'année prochaine.

Des mesures catégorielles nouvelles seront mises en œuvre en 2011 : le reclassement dans le corps des secrétaires administratifs (0,3 million d'euros hors CAS *Pensions*) ; la deuxième tranche de la réforme indemnitaire de la filière des personnels d'insertion et de probation (0,4 million d'euros) et la prime pour les personnels exerçant leurs fonctions dans les établissements surencombrés (2,4 millions d'euros). La prime de fonctions et de résultats est mise en place pour le corps des attachés et des secrétaires administratifs.

D.- LA POURSUITE DE LA RÉNOVATION DU PARC PÉNITENTIAIRE : ADAPTER L'ARCHITECTURE AUX BESOINS NOUVEAUX

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

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

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

au 1 ^{er} janvier	Capacité théorique	Détenus hébergés	Capacité opérationnelle	Densité carcérale (%)
1998	49 810	53 845	49 619	108,5
1999	50 014	52 961	49 549	106,9
2000	49 797	51 441	49 294	104,4
2001	49 043	47 837	48 593	98,4
2002	48 669	48 594	48 021	101,2
2003	48 476	55 407	47 987	115,5
2004	49 258	59 246	48 605	121,9
2005	50 717	58 231	50 094	116,2
2006	51 854	58 344	51 252	113,8
2007	51 076	58 402	50 588	115,4
2008	51 489	61 076	50 693	120,5
2009	52 843	62 252	51 997	119,7
2010	55 760	60 978	54 988	110,9

Source : Effectifs : statistiques trimestrielle, Capacité : EMSI

Remarques :

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

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

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

Au 1^{er} juillet 2010, le nombre de personnes détenues était de 62 113 pour une capacité opérationnelle du parc de 56 419 places.

À l'issue du programme de la LOPJ (dit « 13 200 »), en 2015, le nombre de places sera de 64 000.

Un nouveau plan de restructuration du parc pénitentiaire sera donc mis en œuvre à partir de 2011, pour des ouvertures à partir de 2015. Ce plan comporte trois volets : fermetures, rénovations et ouvertures d'établissements. Ainsi que le Rapporteur spécial l'a indiqué, ce plan prévoit la suppression d'environ 9000 places vétustes parallèlement à l'ouverture de près de 14 000 places nouvelles. À terme, la capacité pénitentiaire devrait être d'environ 68 000 places.

1.– Les ouvertures d'établissement en 2011

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

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

2.– Le nouveau programme immobilier annoncé par le garde des Sceaux

Le plan de restructuration du parc immobilier pénitentiaire, annoncé par le garde des Sceaux le 28 juillet 2010, vise à assurer des conditions dignes de détention, en conformité avec les règles pénitentiaires européennes, et à garantir la mise en œuvre des prescriptions de la loi pénitentiaire adoptée en

novembre 2009 par le Parlement. Il augmentera les capacités d'hébergement de l'administration pénitentiaire dans le but d'améliorer le taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement prononcées par les juridictions pénales et d'assurer l'encellulement individuel des détenus.

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

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

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

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

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

Le tableau suivant présente l'investissement qui accompagnerait ce nouveau programme.

NOUVEAU PROGRAMME IMMOBILIER : INVESTISSEMENTS SUR 2011-2013
(en millions d'euros)

Année	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	504	1 581	2 875

Source : ministère de la Justice et des libertés.

Le Rapporteur spécial se félicite de ce nouveau plan immobilier qui permettra de fermer les maisons d'arrêt vétustes où les conditions de détention étaient extrêmement difficiles et qui montraient la négligence dont avaient fait preuve les pouvoirs publics pendant des décennies.

La création de 5 000 places nettes permettra d'assurer un taux d'encellulement individuel de 95 % de la population hébergée.

La carte de la réalisation des nouveaux établissements n'est pas encore connue. Il faudra disposer en temps voulu, par régions, des places nouvelles pour accueillir les détenus ; en outre les maisons d'arrêt en particulier devront être réparties sur le territoire de telle façon que les transfèrements vers les juridictions et les hôpitaux ne soient sources de dépenses de fonctionnement exorbitantes.

3.– Adapter avec exigence la construction à la vie en détention telle qu'elle est prévue par la loi pénitentiaire

Les constructions d'établissements pénitentiaires actuellement envisagées observeraient les préconisations du troisième conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008. Celui-ci indique que « à niveau de sécurité constant, les coûts de construction des établissements pénitentiaires seront abaissés en recherchant des économies de conception, en standardisant les établissements et en optimisant leur taille ».

La révision générale des politiques publiques a donc posé l'objectif de réduction du coût à la place, fixant une cible pour le coût de construction des établissements pour majeurs – maison d'arrêt et centre de détention. Cette cible devait être de 10 % inférieure au coût à la place du programme pénitentiaire « majeurs » en cours de réalisation, soit tomber à 108 000 euros environ (valeur 2008 en équivalent maîtrise d'ouvrage publique).

À la suite de la revue des programmes-types pénitentiaires ayant pour objectif de faire émerger des pistes d'économie, l'évaluation faite dans le cadre de la RGPP a préconisé la construction d'établissements comportant 700 à 1 000 places.

Cette densification inquiète les représentants des agents de surveillance considérant que les structures ne dépassant pas 300 places offrent les conditions les meilleures pour l'humanisation de la détention et le travail avec les détenus.

Le Rapporteur spécial considère que les établissements dont les capacités sont très importantes connaissent des difficultés particulières, y compris même les nouveaux établissements récemment ouverts. Une taille intermédiaire, autour de 450 places, serait probablement un bon compromis entre considération économique et considérations liées à la qualité des conditions de vie et de travail au sein des établissements pénitentiaires. C'est pourquoi il se félicite de la décision prise par le Garde des Sceaux de limiter la dimension des nouveaux établissements.

Il approuve donc en particulier l'initiative du garde des Sceaux de limiter les quartiers à une capacité maximale de 160 places, déclinées en unités de 40 places, pour les nouveaux établissements. La superficie des cellules, dont l'agencement garantira leur fonctionnalité et la présence de douches, sera fixée à 8,5 m² afin de rendre quasiment impossible leur doublement.

Afin de répondre aux prescriptions de la loi pénitentiaire, les locaux seront adaptés à des régimes différenciés de détention, adaptés à la dangerosité et à la personnalité de chaque détenu qui fera l'objet, à son arrivée au sein de l'établissement, d'une évaluation préalable.

Le Rapporteur spécial attire l'attention de l'administration sur la nécessité de **formuler avec l'administration pénitentiaire des exigences précises quant à la conception architecturale des bâtiments** afin d'éviter les erreurs commises dans le programme précédent.

L'obligation de proposer à tous les détenus, qu'ils soient affectés en mode ouvert ou fermé, des activités sur la base d'un volume de cinq heures par jour conduira à augmenter de 40 % le nombre de locaux dédiés à l'insertion par rapport au programme « 13 200 ». Il faut donc permettre, autant qu'il est possible eu égard à la sécurité, une circulation assez fluide pour que les détenus puissent se rendre aux différentes activités prévues, ce qui peut entraîner 6 à 8 déplacements par jour. Les instruments nouveaux d'analyse des flux de circulation d'une population donnée devraient probablement être davantage utilisés pour tenir compte des multiples déplacements des détenus au sein de l'établissement.

La conception des nouveaux établissements devra inclure des ateliers en nombre suffisant pour la formation professionnelle et le travail, et des espaces de livraison. L'erreur commise par le programme 13 200, qui a négligé la construction de salles de classe, alors que les détenus sont fréquemment en liste d'attente pour la formation scolaire, faute de classe, ne doit pas se reproduire.

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

La loi pénitentiaire a prévu, dans son article 7, la création d'un observatoire indépendant, chargé de collecter et d'analyser un certain nombre de données statistiques relatives aux établissements pour peine concernant les infractions, les taux de récidive et de réitération, notamment. Le rapport de l'observatoire pourra être un moyen d'évaluation et d'échange des bonnes pratiques, par exemple dans le domaine de la prévention de la récidive et de la réitération, dans l'aide à la réinsertion et la prévention du suicide.

LE FONCTIONNEMENT DES NOUVEAUX ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES :

L'EXEMPLE DE LA MAISON D'ARRÊT du MANS

Le Rapporteur spécial a visité le 6 mai 2010 la nouvelle maison d'arrêt Les Croisettes implantée à Coulaines, à proximité du Mans. Il y a tenu des réunions de travail avec le chef d'établissement, le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Sarthe, le professeur des écoles, responsable local de l'enseignement et le coordinateur pour les affaires socioculturelles.

Cet établissement remplace l'ancienne maison d'arrêt du Mans, dont les bâtiments dataient de 1644, ainsi que celle d'Alençon. Il s'agit de l'un des établissements prévus par la LOPJ de 2002 ; il a été réalisé dans le cadre d'un partenariat public privé de type AOT/LOA et a ouvert le 9 janvier 2010, au terme d'un chantier de 23 mois. L'Administration pénitentiaire y a contracté avec deux prestataires privés : Thémis FM (contrat de 30 ans) et GEPSA (contrat de 8 ans couvrant les services à la personne).

La capacité d'hébergement de la maison d'arrêt est déjà atteinte, sachant qu'une quarantaine de places sont encore en aménagement (400 places prévues au total).

Le Rapporteur spécial a noté **l'apport de la loi pénitentiaire** dans le déroulement de l'entrée en détention et de la journée en détention. Les pratiques de l'accueil au quartier arrivant permettent la réalisation d'un bilan assez complet et la réflexion de la commission disciplinaire unique sur l'affectation de la personne. L'introduction prochaine du régime différencié permettant de constituer des parties de la détention avec portes des cellules ouvertes est attendue, sous réserve de disposer de critères objectifs pour l'affectation des personnes dans ces quartiers.

Les résultats sont plutôt positifs en matière de travail et de formation, considérant que sur les 370 détenus présents, 70 % ont demandé un travail ou une formation et 40 % sont affectés en travail ou en formation. 81 détenus sont scolarisés.

L'effort fait par l'encadrement pour améliorer la formation du personnel à la détection du risque de suicide est manifeste, cependant il apparaît que les moyens d'organiser et de financer cette formation sont insuffisants.

On peut constater de manière générale **un isolement de l'Administration pénitentiaire par rapport à certaines missions de service public** : ainsi la santé des détenus, qui implique outre l'accès aux soins, la formation des professions à la santé. Le ministère de la Santé est de toute évidence insuffisamment impliqué pour la catégorie de population que sont les détenus. L'accès aux soins infirmiers est insuffisant et, surtout l'accès aux soins dentaires est trop long, ce qui devrait être pris en considération de manière urgente par le ministère de la Santé, car cette situation génère des difficultés importantes pour la détention.

Enfin, **si l'architecture des bâtiments est réussie et appropriée, certains défauts sont à déplorer**. Ainsi, l'équipement sportif a été visiblement surdimensionné (et est surtout fort coûteux) alors que les lieux à destination socioculturelle sont trop exigus, en premier lieu les deux **salles de classe** (comportant 7 places alors que 13 à 15 sont nécessaires) et **très mal adaptées** pour différentes raisons, rendant l'enseignement et l'apprentissage peu agréable. **Le Rapporteur spécial a jugé indispensable le réaménagement de ces salles ou la construction d'une salle de classe supplémentaire sur l'emprise** restant disponible de l'établissement.

Dans ce nouveau cadre juridique de gestion, **le rôle qui incombe au directeur d'établissement dans le contrôle** du respect des termes des contrats passés avec les prestataires privés pour la gestion de l'établissement est considérable, avec la possibilité de retenir des pénalités sur les loyers à venir en cas de non-conformité aux termes ou à l'esprit du marché. Les engagements de crédits demeurés sous la responsabilité du directeur d'établissement sont par contre très limités, réduits au petit entretien, tout le reste étant engagé en direction interrégionale. Cette concentration peut paraître excessive.

4.– Des inquiétudes sur le coût présent et futur de la construction et de la gestion déléguée

Le Rapporteur spécial souligne que la moitié du parc pénitentiaire sera en 2012 en gestion privée. Sur le plan de la gestion budgétaire, ce basculement aura pour conséquence une rigidité de plus en plus grande de la gestion des crédits de l'administration pénitentiaire, liée pour trente ou quarante ans par les contrats de partenariat public privé et assistant à la montée en puissance des loyers versés aux prestataires privés. Le fonctionnement quotidien des établissements en gestion publique souffre déjà de cette rigidité, ainsi que le Rapporteur spécial a pu le constater dans les maisons d'arrêt anciennes dont les moyens pour l'entretien et le fonctionnement sont souvent très justes.

La Cour des comptes dans son récent rapport public thématique ⁽¹⁾ a, à nouveau, souligné que l'évolution du coût des loyers représentait une charge exigible qui ne pourra pas être diminuée par une mesure budgétaire. Ce coût a progressé de 54 % entre 2006 et 2009. Il représentait en 2009 37 % des crédits de fonctionnement de l'administration pénitentiaire.

La Cour a manifesté son inquiétude quant à la gestion du parc public, qui subira logiquement une baisse de ses crédits disponibles dans l'arbitrage entre loyers contractuels de la gestion déléguée et fonctionnement courant des établissements du parc privé.

Un suivi s'impose pour savoir si ce choix s'avère en définitive favorable aux finances publiques, si l'exercice de la concurrence est réel et si les relations quotidiennes entre l'utilisateur (établissements pénitentiaires et juridictions) et le réalisateur propriétaire s'avèrent satisfaisantes sur le long terme.

L'autre enjeu pour les prochaines années est celui du contrôle permanent du respect des contrats par l'administration, tant au niveau de l'établissement qu'au niveau interrégional. La Cour des comptes a d'ailleurs récemment préconisé la professionnalisation des agents en charge de l'audit des fonctions externalisées, ainsi que l'augmentation des audits des prestations de gestion déléguée.

(1) « *Le service public pénitentiaire : prévenir la récidive, gérer la vie carcérale* », juillet 2010.

5.– Le développement rapide du placement sous surveillance électronique

Les effectifs de condamnés sous écrou placés sous surveillance électronique progressent régulièrement depuis la création de cet aménagement de peine en 2005. Au 1^{er} août 2010, on comptait 5 718 placements en cours.

Sur l'année écoulée, l'effectif des condamnés sous écrou est resté stable (– 0,2 %), tandis que l'effectif des hébergés a diminué de 2,2 %. Le nombre d'écroués bénéficiant d'un aménagement de peine augmente de 18,6 % sur la période : l'essentiel de cette hausse est lié au développement du PSE, les autres aménagements de peine sous écrou croissant de 6,6 % seulement.

Au 1^{er} août 2010, les personnes placées sous surveillance électronique constituent 67,5 % des aménagés sous écrou. Au total, ils représentent 11 % des condamnés sous écrou. Ainsi, au 1^{er} août 2010, un condamné sous écrou sur 10 exécute sa peine sous le régime du PSE, qui est le premier aménagement de peine prononcé au plan national.

En 2009, le coût moyen d'une journée de PSE est évalué à 11,89 euros, le coût moyen d'une journée de détention étant de 83,86 euros.

Les dispositions de la loi pénitentiaire visant expressément les fins de peine sous le régime du PSE dite « surveillance électronique fin de peine » ne seront applicables qu'en janvier 2011. Dans l'attente de l'entrée en vigueur, l'examen systématique de la situation des condamnés en fin de peine a commencé en septembre 2008 dans les maisons d'arrêt d'Angoulême et de Béthune, et se poursuit dans 10 sites. Les critères ont été révisés afin d'être au plus proche des dispositions de la loi pénitentiaire. Au 6 août 2010, 384 PSE « fin de peine » ont été accordés dans l'ensemble de ces sites expérimentaux.

E.– L'ENSEIGNEMENT, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'EMPLOI DES DÉTENUS

1.– L'enseignement et la formation professionnelle

Conformément au code de procédure pénale et aux règles pénitentiaires européennes, l'enseignement est assuré dans tous les établissements pénitentiaires et la priorité est donnée aux actions destinées aux mineurs et aux adultes sans qualification, notamment les illettrés et les non francophones.

À la rentrée scolaire 2009-2010, l'encadrement était assuré par 450 enseignants à temps plein, auxquels s'ajoutent des vacances représentant 226 équivalents temps plein, soit un total de 676 équivalents temps plein d'encadrement.

En 2009, en flux annuel, 47 594 personnes détenues ont été scolarisées, contre 46 684 en 2008, soit une hausse de près de 2 %. En 2009, 10 % des personnes scolarisées ont obtenu un diplôme. En flux annuel, 3 113 mineurs ont été scolarisés à tous les niveaux de formation de

l'alphabétisation jusqu'au niveau bac, en quartiers mineurs de maisons d'arrêt comme en établissements pénitentiaires pour mineurs. Ainsi, 87 % des mineurs détenus en 2009 ont bénéficié d'un enseignement, bien que la majorité d'entre eux fût en échec ou en rupture scolaire. Les autres mineurs détenus n'ont été incarcérés que quelques jours ou ont refusé les activités proposées.

En 2009, 20 455 détenus ont bénéficié d'une formation professionnelle, soit 1 400 de moins qu'en 2008. La moitié des détenus entrés en formation a moins de 26 ans. Par ailleurs, 1 339 personnes se sont présentées à un examen, et 1 003 ont été reçues. L'ensemble des chiffres est en baisse par rapport à l'année précédente.

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

L'administration pénitentiaire a engagé, au cours de l'année 2008, plusieurs chantiers techniques d'envergure portant sur la validation des acquis de l'expérience et sur la réécriture des textes relatifs à l'organisation de la formation professionnelle en milieu pénitentiaire.

L'administration pénitentiaire prépare la mise en œuvre de l'expérimentation de la décentralisation de la formation professionnelle, prévue par l'article 9 de la loi pénitentiaire de 2009. L'État pourra, à titre expérimental, pour une durée maximale de trois ans, confier par convention aux régions ou à la collectivité territoriale de Corse, sur leur demande, l'organisation et le financement des actions de formation professionnelle continue des personnes détenues.

L'intervention des régions dans la gestion et le pilotage des actions de formation professionnelle devrait notamment permettre d'améliorer les parcours d'insertion des personnes détenues dans une perspective d'embauche au niveau du bassin local ou régional d'emploi.

L'expérimentation de ce nouveau dispositif débutera le 1^{er} janvier 2011. À ce jour, deux régions, Pays de la Loire et Provence Alpes Côte d'Azur, ont confirmé leur engagement pour y participer. Des conventions nationales et régionales ont été élaborées en partenariat avec les différents acteurs de ce dispositif (les régions elles-mêmes, la direction générale de l'Emploi et de la formation professionnelle, la direction générale des Collectivités locales) afin d'en fixer la mise en œuvre dans ses aspects organisationnels et financiers, et d'en prévoir les modalités de suivi.

L'ENSEIGNEMENT EN MILIEU CARCÉRAL

Le rôle et la mission des enseignants en milieu carcéral s'inscrivent dans le cadre de l'insertion – lutte contre l'illettrisme, formation des élèves, préparation aux examens et certification. Cette mission est renforcée par la Loi pénitentiaire de 2009 qui met l'accent sur la prévention de la récidive.

Cette mission requiert un réel engagement de l'enseignant. On n'enseigne pas par hasard en milieu carcéral : le public et le cadre de fonctionnement induisent une pression importante avec la nécessité de respecter les contraintes de sécurité, de montrer une capacité d'écoute envers un public qui peut se révéler à risque, l'obligation de développer une grande disponibilité d'adaptation et de dialogue avec le personnel pénitentiaire, avec un groupe d'élèves changeant fréquemment ce qui nécessite une véritable compétence pédagogique. C'est pourquoi la plupart des enseignants en milieu carcéral sont spécialisés.

La tâche du responsable local de l'enseignement (RLE) devient de plus en plus importante : il lui revient d'assurer la coordination de l'équipe éducative, mais d'autres missions lui sont confiées par ailleurs, telles l'organisation du service, le recrutement et la constitution des dossiers des intervenants vacataires, la participation aux réunions de services, de classement, d'indigence, de formation et de préparation à la sortie, la participation à la préparation de la commission d'application des peines et à la CAP, l'élaboration de différentes enquêtes, le suivi des dossiers des personnes sous main de justice dans l'établissement et lors des transferts, l'inscription des personnes incarcérées aux examens ou aux formations à distance, notamment.

Ces responsabilités et contraintes justifieraient une prise en compte des spécificités au titre des rémunérations en heures supplémentaires.

Il serait utile, alors que l'enseignement en milieu pénitentiaire est destiné à progresser, d'examiner comment la situation des enseignants et des RLE pourrait être rendu plus attractif et valorisé. Il conviendrait ainsi de mieux prendre en compte l'éloignement géographique de certains centres pénitentiaires des agglomérations, l'éventualité de primes telles celles attribuées aux enseignants affectés dans les quartiers prioritaires, ainsi qu'une meilleure reconnaissance statutaire du RLE.

Le Rapporteur spécial souhaiterait que ces questions soient examinées de manière approfondie par le ministère de l'Éducation nationale.

2.– L'emploi en détention : des initiatives qui n'ont pas encore atteint leur résultat

Le code de procédure pénale institue un droit au travail pour la population pénale et fixe à l'administration une obligation de moyens en vue de procurer une activité professionnelle aux personnes détenues qui en font la demande. L'article 27 de la loi pénitentiaire prévoit **une obligation d'activités pour les personnes détenues condamnées**, ce qui fait du développement de l'offre de travail un réel enjeu, qui repose d'ailleurs de plus en plus sur les sociétés liées à l'administration par les contrats de gestion déléguée, lesquels portent sur les services à la personne et notamment le travail.

En 2009, 22 367 personnes sous écrou ont eu, en moyenne mensuelle, une activité rémunérée. Le taux d'activité rémunérée global s'élève à 35,7 %.

Un montant de 51,47 millions d'euros a été affecté à la rémunération du travail en établissement. Le nombre de postes en équivalent temps plein s'est élevé à 13 794 en 2009 pour l'ensemble des régimes de travail.

L'évolution de la masse salariale se caractérise par une hausse de 5 % pour les activités du service général (19 millions d'euros) et par une diminution de 13 % pour la production (31,8 millions d'euros). S'agissant des emplois en production, avec une moyenne mensuelle de 6 772 postes en équivalent temps plein, on constate une diminution de 1 033 emplois par rapport à 2008.

Les résultats des activités de production dans les établissements pénitentiaires ont été, en 2009 comme en 2008, fortement influencés par la dégradation générale du contexte économique. Le faible niveau scolaire des personnes détenues et l'augmentation des pathologies et problèmes psychiatriques ont également une incidence forte sur leur employabilité.

L'administration a engagé des stratégies pour développer l'offre de travail en détention, notamment avec le plan « Entreprendre ». **Des démarches dynamiques ont été entreprises par plusieurs directions interrégionales pour faire connaître aux entreprises donneuses d'ordre l'offre pénitentiaire en matière de travail.** Ces démarches doivent être élargies et il sera important d'en évaluer le résultat.

L'activité des directions interrégionales n'est pas limitée au développement quantitatif (issu de la prospection commerciale) du travail pénitentiaire, mais porte également sur des projets diversifiés d'activités valorisantes et qualifiantes pour les personnes détenues. Le Rapporteur spécial souhaite mettre particulièrement en avant la réussite que représente l'ouverture de centres d'appels en détention à l'exemple du centre pénitentiaire des femmes de Rennes, ou encore à la maison d'arrêt des femmes de Versailles. Ces réalisations montrent que le travail en détention peut s'orienter vers le secteur tertiaire, ce qui peut offrir davantage de possibilités que la seule production.

On notera aussi les expériences d'investissement du champ des filières innovantes et particulièrement en matière de développement durable : l'atelier de valorisation de déchets d'huisseries plastiques au centre de détention d'Oermingen, ou l'activité de conception et d'assemblage de produits photovoltaïques au centre de détention de Mauzac en sont des exemples.

**LES PROGRAMMES DE RÉINSERTION :
DES PROGRÈS DANS LA CONCEPTION ET LA MISE EN ŒUVRE
L'EXEMPLE DE LA MAISON D'ARRÊT DE LAVAL**

Le Rapporteur spécial s'est rendu le 17 juin 2010 dans la maison d'arrêt de Laval où il a rencontré, outre le chef d'établissement, le directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation, le responsable local de l'enseignement, le gérant de la SARL Atlantique façonnage, ainsi que deux représentants du syndicat des agents pénitentiaires UFAP.

Cet établissement très ancien a une capacité théorique de 58 places et comptait lors de la visite 80 détenus, auxquels s'ajoutaient 22 personnes sous PSE et 16 personnes en semi-liberté.

Il ne fait pas partie du plan de fermeture d'établissements annoncé en juillet par le garde des Sceaux, étant l'un des quatre établissements pour lesquels il a été demandé avant toute décision une nouvelle étude sur les conditions et le coût d'une mise aux normes de l'établissement (l'élément principal manquant pour la mise aux normes étant la construction d'une douche dans chaque cellule).

Si cet établissement est vétuste, sa petite dimension permet, selon les personnels, un fonctionnement « à dimension humaine », où le personnel est particulièrement stable et où le rythme de travail permet l'échange et une implication plus attentive dans la prise en charge du détenu et le contact avec leurs familles.

Le Rapporteur spécial a noté l'effort fait par la direction et les SPIP pour rendre le plus efficace possible **le travail d'insertion et de probation fait auprès des détenus, en adaptant les actions à une population pénale qui a connu de grandes mutations au cours des dernières années** : les détenus sont à 50 % issus de la région parisienne, jeunes, souvent impliqués dans le trafic de la drogue et n'ayant jamais connu le monde du travail, peu motivés *a priori* par la formation professionnelle et les possibilités de travailler en détention, un tiers des détenus étant sous traitement médical lourd. Dans ce contexte, le suivi des services et les offres apportées dans les domaines du travail, de l'accès au logement, de l'employabilité, de l'aide à la parentalité, de l'alcoolisme, de la culture enfin sont importants, s'appuyant souvent sur des programmes issus du bénévolat.

L'action concertée de Gepsa, intervenant pour la formation professionnelle, de la région qui assure une subvention et du Medef, recevant les candidats à l'emploi de manière individuelle, permet une bonne prise en charge des détenus ; on soulignera que **Pôle emploi ne participe pas suffisamment à cette prise en charge.**

Une inquiétude est perceptible chez les personnels de surveillance quant aux conditions de travail dans un nouvel établissement plus vaste : le Rapporteur spécial a noté l'importance attachée à la taille limitée de l'établissement, vécue comme un élément de l'efficacité du travail accompli avec les détenus et de la qualité des échanges avec eux ainsi qu'au sein des équipes de l'administration.

V.- LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Ce programme a financé la prise en charge de 158 000 mineurs en 2009. Le nombre de mesures en attente a été considérablement réduit depuis 2007, il se limite actuellement à 2 % des mesures ordonnées, alors que le nombre des mesures en cours a progressé de 25 % depuis 2002.

La Cour des comptes a demandé à plusieurs reprises qu'un document dédié à la « Justice des mineurs » soit créé. Un document de politique transversale (DPT) a été élaboré pour la première fois cette année, et annexé au projet de loi de finances. Ce DPT porte sur la chaîne judiciaire, du signalement à la mise en œuvre de la décision de la juridiction pour mineurs, au civil comme au pénal.

Il devrait permettre de mieux identifier la contribution respective des acteurs impliqués dans la préparation des décisions judiciaires et leur mise en œuvre tant pour les mineurs en danger que pour ceux ayant commis des actes de délinquance.

La direction de la PJJ n'a pas ouvert de nouveaux établissements en 2010. En janvier 2011, elle réceptionnera les centres éducatifs fermés (CEF) d'Avignon et de Combs-la-Ville, ce dernier devant être confié à une association. Le coût de ces structures s'élèvera à 2,7 millions d'euros.

A.- L'ARCHITECTURE DU PROGRAMME EST MODIFIÉE

La PJJ achève en 2011 le recentrage de son action sur les mineurs délinquants. La prise en charge des mineurs en danger et des jeunes majeurs s'est réduite à tel point que le maintien de l'action n° 2 qui leur était consacrée ne se justifie plus. Celle-ci n'aurait contenu que les crédits dédiés à l'investigation au civil.

Afin de mettre en cohérence les actions du programme avec les objectifs du projet stratégique national pour 2008-2011⁽¹⁾, l'action n° 2 est remplacée par une action n° 5 : *Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger*. Cette évolution accompagnera la réforme de l'investigation qui sera mise en œuvre en 2011. La mesure judiciaire d'investigation éducative remplacera l'enquête sociale et l'investigation d'orientation éducative afin d'offrir aux magistrats une réponse plus rapide et mieux adaptée à la situation du mineur. L'action n° 5 comprend donc le financement des investigations au civil ainsi que de celles au pénal qui figuraient jusqu'en 2010 dans l'action n° 1.

(1) Son axe n° 1 est ainsi formulé : « Garantir à l'autorité judiciaire, directement ou par le secteur associatif qu'elle habilité, une aide à la décision tant en matière civile que pénale. »

L'évolution apparente des effectifs et des moyens de l'action n° 2 à l'action n° 5 entre 2010 et 2011 correspond en fait à une stabilisation des moyens globaux dédiés à l'investigation.

B.- DES CRÉDITS EN BAISSÉ : LA FIN DU RECENTRAGE DES MISSIONS ET LA RÉDUCTION DES FONCTIONS DE SOUTIEN

Les crédits du programme s'élèvent à 757,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et à **775,8 millions d'euros en crédits de paiement**. Ils sont respectivement en baisse de 1,6 % et 2 %.

CRÉDITS DU PROGRAMME *PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE*

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé de l'action/sous action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)
1 – Mise en œuvre des décisions judiciaires : mineurs délinquants	551,5	561,5	1,81	553,5	561,5	1,45
3 – Soutien	116,3	98,4	-15,39	117,6	98,4	-16,33
4 – Formation (École nationale de Protection judiciaire de la jeunesse)	33,7	33,7	0	33,7	33,7	0
5 – Aide à la décision des magistrats : mineurs délinquants et mineurs en danger	68,9	64,2	-6,82	69,2	64,2	-7,23
Total	770,4	757,8	-1,64	774	757,8	-2,09

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Le plafond d'autorisation d'emplois du programme s'élève à 8 501 équivalents temps plein travaillés, soit **une diminution de 117 ETPT par rapport à 2010**. Une diminution de 333 ETPT avait eu lieu en 2010.

Les crédits de titre 2 évoluent cependant à la hausse. Cela s'explique d'abord par la hausse du poids des pensions (4,5 millions d'euros) et ensuite par l'application du retour au programme de la moitié des économies réalisées sur la masse salariale par la réduction des effectifs (2,3 millions d'euros), compensés par la baisse des rémunérations liées aux réductions d'effectif.

Les effectifs financés baissent de 149 ETPT entre 2010 et 2011 : 140 au titre de la RGPP et 9, (dont 2 au titre des extensions en année pleine), des transferts réalisés dès 2010 de 7 emplois au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*. Le plafond autorisé des emplois ne baisse quant à lui que de 117 en raison d'une correction technique de +32 liée au passage à l'application Chorus.

Le schéma d'emplois en postes (ETP) résultant du différentiel entre entrées et sorties, fait apparaître une diminution de 140 emplois (70 pour l'extension en année pleine des suppressions de 2010 et 70 suppressions pour 2011).

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

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

La baisse des effectifs de l'action n° 4 résulte de la diminution des promotions formées à l'École nationale de la protection judiciaire de la jeunesse, conséquence de la réduction des effectifs.

C.- L'INCERTITUDE QUANT AU FINANCEMENT DES NOUVELLES STRUCTURES

La PJJ a remis, au cours des dernières années, de nombreux biens immobiliers à France Domaine pour cession. Ainsi France Domaine a vendu, en 2009, 13 des 34 biens remis par la direction.

Le montant des cessions s'est élevé à 5,7 millions d'euros.

Le comité de la politique immobilière tenu en mai 2010 a été annoncé au ministère de la Justice et des libertés que les produits de cession de sept biens remis par la direction de PJJ, et vendus en 2009, seraient rétrospectivement attribués à des projets d'initiative locaux finançant la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE).

Cette décision prive la PJJ de près de 3 millions d'euros correspondant à 65 % du produit cession des biens remis, alors que le retour en était assuré par la circulaire du Premier ministre du 19 janvier 2009.

Cette affectation du produit de la vente non conforme à la procédure annoncée entraîne des incertitudes sur le retour des produits de cession des neufs biens vendus en 2010.

Il est essentiel que les opérations prévues et validées dans la programmation soumise semestriellement aux crédits de paiement, ne soient pas remises en cause. Il s'agit en particulier de quatre opérations lancées en 2009 et financées avec les produits de cession : l'achèvement du programme des centres éducatifs fermés de Cambrai et de Saint-Pierre-du-Mont, ainsi que le remplacement de structures d'hébergements trop petites de Liévin et de La-Roche-sur-Yon.

Le Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de respecter les engagements pris, qui conditionnent le financement des projets de la PJJ, lesquels seraient affectés par des décisions rétroactives sur l'usage des produits de cession. La politique active et volontariste de la direction en matière de cession des biens est liée à la certitude de retours financiers pour les nouvelles structures. Une évolution du cadre des opérations pourrait conduire à un comportement plus attentiste et plus frileux, ce qui serait regrettable au vu de l'augmentation des jeunes pris en charge et au besoin d'évolution des méthodes d'accueil et de réinsertion.

D.– LA CAMPAGNE D'AUDIT ET D'ÉVALUATION

La direction de la PJJ a entrepris à partir de 2008 une campagne d'audit, reposant sur l'action de 72 auditeurs territoriaux recrutés et formés. Les équipes d'audit interviennent dans les quelque 1 600 établissements et services d'investigation, de milieu ouvert, de placement et d'insertion de la direction, tant du secteur public que du secteur associatif habilité. L'objectif est de les auditer au moins une fois tous les cinq ans, ce qui représente une amélioration considérable dans la mesure où ces mêmes établissements et services étaient auparavant contrôlés en moyenne tous les trente ans.

En 2009, 110 audits ont été effectués, soit de façon exclusive par les auditeurs territoriaux de la PJJ, soit conjointement avec les conseils généraux sur la base de convention (à ce jour, 23 conventions signées et 20 en cours de négociation).

La création du service d'audit central national (SACN), en avril 2010, complète le dispositif d'audit. Ce service est en cours d'installation et sera à terme composé de 8 agents. Il est chargé d'auditer les directions interrégionales et l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse et de coordonner les audits territoriaux des établissements et services du secteur public et du secteur associatif habilité. Le SACN a également la responsabilité de l'évaluation de la PJJ : évaluation des politiques publiques et évaluation des établissements et services.

Le Rapporteur spécial approuve cette action qui permettra de prendre la mesure de l'efficacité des méthodes des établissements et de faire connaître les bonnes pratiques. Il sera partisan d'une grande transparence des résultats et d'un lien entre les constatations faites et l'amélioration du système de mesure de la performance.

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

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

A.- LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les priorités d'action des gestionnaires du programme pour 2011 seront très proches de celles des années précédentes.

Il s'agit tout d'abord, en ce qui concerne **l'aide juridictionnelle**, de l'amélioration du délai de traitement des admissions. Ce délai était de 50 jours en 2009, bien inférieur à la valeur cible de 60 jours. Néanmoins, même si la cible est atteinte en moyenne depuis 2007, des progrès significatifs restent à accomplir pour 18 % des bureaux d'aide juridictionnelle, ce dernier taux représentant du reste une amélioration.

De même, **l'amélioration du taux de mise en recouvrement des frais** avancés par l'État appelle de plus grands efforts de mise en recouvrement de la part des juridictions : le taux de mise en recouvrement devra atteindre l'objectif inchangé de 12 %, soit 27 millions d'euros mis en recouvrement.

Enfin, **l'amélioration de l'offre d'accès au droit de proximité** sera poursuivie, se traduisant notamment par la création de maisons de justice et du droit (MJD) de nouvelle génération et le développement de points d'accès au droit.

Enfin, l'administration souhaite améliorer les dispositifs d'aide aux victimes en particulier au sein des juridictions.

La performance pourrait être améliorée avec l'adoption d'un indicateur mesurant le délai de délivrance de l'attestation de fin de mission (AFM) à l'avocat, qui conditionne le règlement de ses honoraires par la CARPA.

B.- UN BUDGET EN HAUSSE DE 12 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

Ce programme connaît une hausse des crédits d'intervention donc ceux de l'aide juridictionnelle ; les autres actions baissent au contraire de 5 % conformément à la décision de maîtrise des dépenses de l'État.

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

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)
1 – Aide juridictionnelle	329,6	369	11,95	274,8	312,3	13,65
2 – Développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité	6,33	6	-5,21	6,4	6	-6,25
3 – Aide aux victimes	4,1	10,4	153,66	11	10,4	-5,45
4 – Médiation familiale et espaces de rencontre	2,6	2,6	0	2,6	2,5	-3,85
Total	342,63	388	13,24	294,8	331,2	12,35

Source : projet annuel de performances pour 2011.

C.– LES CRÉDITS DONT DISPOSERONT LES ACTIONS

1.– Les crédits de l'aide juridictionnelle insuffisants en 2010

Cette action représente 94 % des crédits du programme, avec 295 millions d'euros en crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour 2010. Les dotations aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) et les droits de plaidoirie représentent 91 % de la dépense en 2009, les paiements directs auprès des autres auxiliaires de justice 9 % de cette dépense.

La dépense constatée en crédits de paiement est passée de 219 millions d'euros en 2002 à 400 millions d'euros en 2009, soit une hausse de 37 % en euros courants et de 21 % en euros constants.

Le tableau suivant montre l'évolution de cette charge.

AIDE JURIDICTIONNELLE : ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES 2007-2011

(en millions d'euros)

Année	2007		2008		2009		2010		2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Dotation LFI	357,91	326,94	347,51	314,45	357,36	297,86	329,57	274,84	369	312,30
Évolution (%)		7,9	-2,9	-3,8	2,8	-5,3	-7,8	-7,7	12	13,6
Dotation finale	645,97	324,67	438,98	307,32	387,95	300,13				
Évolution (%)		8	-32	-5,3	-11,6	-2,3				
Dépenses constatées	545,67	324,13	426,17	306,76	372,42	299,93				
Évolution (%)		7,9	-21,9	-5,4	-12,6	-2,2				

Les crédits d'aide juridictionnelle connaissent une forte tension cette année, et après le dégel de la réserve de précaution, des crédits supplémentaires devront abonder la dotation budgétaire d'ici la fin de l'année, la trésorerie des CARPA s'étant révélée insuffisante pour faire face au paiement des honoraires des avocats. Une ouverture de crédits supplémentaires de 42 millions devrait intervenir.

La dotation budgétaire inscrite au présent projet de loi de finances est de 369 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 312 millions d'euros en crédits de paiement (13,6 %).

À la suite du rapport Darrois, une réforme de l'aide juridictionnelle devrait intervenir. C'est pourquoi des mesures de maîtrise des coûts sont déjà intégrées dans la prévision pour 2011. Il est proposé d'instaurer une participation financière sous la forme de l'avance par le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle des droits de plaidoirie dus à son avocat. Ce droit, égal à 8,84 euros, est actuellement versé par l'État à la Caisse nationale des barreaux français (CNBF). Les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle pourront récupérer la somme avancée sur la partie perdante au procès. Un changement du mode de recouvrement devrait aussi accroître de 40 % les sommes recouvrées.

En 2011, les crédits d'aide juridictionnelle devront également couvrir l'assujettissement des rétributions versées aux avocats et aux avoués à un taux de TVA à 19,6 % contre 5,5 % antérieurement. Le coût de cette disposition s'élève à 36 millions d'euros pour le programme 101 mais s'accompagne d'une ressource supplémentaire pour le budget de l'État ; elle vise à harmoniser les pratiques fiscales européennes en la matière et fait suite à la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 17 juin 2010.

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

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

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

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

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

3.– L'aide aux victimes

Cette action voit une légère baisse de son budget en crédits de paiement 10,4 millions d'euros en 2011 contre 11 millions d'euros en 2009.

4.– La médiation familiale et les espaces de rencontre

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

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

VII.– LE PROGRAMME DE CONDUITE ET PILOTAGE

Le programme *Conduite et pilotage* avait été scindé provisoirement en deux pendant le passage progressif des applications du ministère sur le nouveau système Chorus. L'ensemble des administrations devant être reliées à Chorus au 1^{er} janvier 2011, le programme 213 sera supprimé au profit du programme unique 310.

A.– LA MESURE DE LA PERFORMANCE DES PROGRAMMES

Pour 2011, plusieurs modifications ont été apportées aux objectifs et indicateurs du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* :

– la suppression des sous-indicateurs à 6 mois du taux de publication des décrets d'application des lois, dans un souci de meilleure lisibilité de cet indicateur ;

– la suppression de l'indicateur (et donc suppression de l'objectif) relatif à la dépense moyenne, pour le bureau du personnel, de la gestion d'un agent de l'administration centrale, cet indicateur faisant doublon avec le ratio gérants/gérés figurant en JPE ;

– le remplacement de l'indicateur mesurant le coût des télécommunications du RPVJ par poste de travail par le ratio d'efficiences bureautique.

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

B.– LES CRÉDITS DU PROGRAMME EN HAUSSE DE 7 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT

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

On soulignera que l'administration, qui avait tardé à recruter les informaticiens nécessaires pour conduire des chantiers de grande envergure comme ceux qui ont été entrepris, a décidé cette année de recourir à 13 spécialistes extérieurs, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

Les crédits du premier programme diminuent de 20 % en autorisations d'engagement et progressent de 7 % en crédits de paiement.

PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

(en millions d'euros)

Intitulé du programme	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)	LFI 2010	PLF 2011	Évolution 2011/2010 (%)
1 – État-major	8,7	9,4	8,05	8,7	9,4	8,05
2 – Activité normative	22,6	20,6	-8,85	22,6	20,6	-8,85
3 – Évaluation, contrôle, études et recherche	11,2	10,9	-2,68	11,2	10,9	-2,68
4 – Gestion de l'administration centrale	150,9	70,4	-53,35	88,3	90,7	2,72
9 – Action informatique ministérielle	85,7	102,7	19,84	85,9	101,6	18,28
10 – Action sociale ministérielle	32,1	33,9	5,61	32,1	33,9	5,61
Total	311,2	247,9	-20,34	248,8	267,1	7,36

Source : projet annuel de performances pour 2011.

Le plafond d'emplois du programme s'élève à 1 449 ETPT, en baisse de 14 ETPT.

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

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

Le budget du programme 310 pour 2010 est également marqué par une volonté de maîtriser les dépenses de fonctionnement courant (hors personnel) : elles diminuent de 80 millions d'euros en autorisations d'engagement mais progressent de 3 millions d'euros en crédits de paiement.

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

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

Les crédits de cette action seront limités à 70 millions d'euros en autorisations d'engagement au lieu de 150 millions d'euros en 2010 et 86 millions d'euros en crédits de paiement.

Les locations et charges immobilières font l'objet de 24 millions d'euros, les loyers budgétaires de 7,6 millions d'euros et le fonctionnement courant sera divisé par deux : 6 millions d'euros au lieu de 12.

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

Cet opérateur du ministère recevra une subvention pour charges de service public de **10,28 millions d'euros** pour 2011, au même niveau que l'année dernière. **Ses emplois seront maintenus à 95 ETP** au total.

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

L'établissement public du Palais de justice de Paris, créé en 2004, recevra une subvention pour charges de service public de 2,5 millions d'euros pour 2011.

D.- LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME INFORMATIQUE DU MINISTÈRE

Le budget de l'action informatique ministérielle s'est élevé à 71,2 millions d'euros (crédits de paiement) pour 2010, en fait limité à 66 millions d'euros en exécution. Il sera de 102 millions d'euros pour 2011, dont 57 millions de fonctionnement courant.

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

– 14,25 millions d'euros pour la plateforme des interceptions judiciaires ;

– 3 millions d'euros pour Cassiopée (chaîne pénale) ;

– 1 million d'euros pour la refonte du casier judiciaire ;

– 3,8 millions d'euros pour Genesis (évolution du système Gide-gestion informatisée des détenus en établissement) ;

– 1 million d'euros pour Portalis (chaîne civile).

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

1.– La nouvelle chaîne civile « Portalis »

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

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

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

Pendant, le projet essentiel est l'installation de l'**application centralisée Cassiopée, qui doit couvrir l'ensemble des services de la chaîne pénale**, y compris les applications informatiques destinés aux juges d'instruction et aux juges des enfants.

Au sein des services pénaux d'un tribunal de grande instance, seul le service de l'application des peines continuera à disposer de son propre système (dit « APPI »), partagé avec l'administration pénitentiaire, qui fera l'objet d'une interface avec Cassiopée.

L'application Cassiopée constitue le support technologique du Bureau d'ordre national instauré par l'article 48-1 du code pénal qui permet le partage entre les différentes juridictions d'informations essentielles à la conduite de l'action publique. Elle a été instituée par un décret en Conseil d'État du 11 mai 2009 (n° 2009-528), en application des dispositions précitées. **Son coût est estimé à 45 millions d'euros.**

Cassiopée a désormais été déployée sur 131 TGI au 14 juillet 2010 (déduction faite des trois TGI ayant déjà fait l'objet d'une fermeture anticipée), et sa généralisation devrait ensuite se poursuivre de septembre 2010 à mi-2011 pour atteindre la cible initiale des 174 TGI prévus. Les sites d'Île-de-France seront reliés sur la période 2011-2012.

Le passage à Cassiopée est important même pour les juridictions concernées par une fermeture dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire, car ce système, à la différence de ceux qu'il remplace, permet d'assurer le transfert des dossiers vers la juridiction de regroupement.

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

Le logiciel est amélioré par des versions progressives, en donnant la priorité à l'exécution des peines de manière à renforcer l'efficacité et l'effectivité des sanctions pénales. L'application va développer des échanges avec l'application des peines (logiciel APPI), et avec les tribunaux pour enfants.

Des échanges entre des juridictions et les services de gendarmerie ont lieu à titre expérimental. D'autres échanges externes seront ensuite à programmer, avec le trésor public pour la gestion des amendes notamment.

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

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

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

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

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

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

4.– L'informatique dans le domaine financier et budgétaire

L'application Chorus, pilotée par l'agence pour l'informatique financière de l'État, est entrée en service le 1er janvier 2009 pour le programme 310 de soutien, le 1^{er} janvier 2010 pour les programmes *Administration pénitentiaire* et *Protection judiciaire de la jeunesse*, et doit intervenir à partir du 1^{er} janvier 2011 pour les autres programmes. Chorus a vocation à remplacer non seulement l'application Accord-LOLF, mais aussi en tout ou partie la plupart des applications ministérielles de gestion existantes (Gibus, Frajus, GE-Web et Cobra), qui servent à la gestion respectivement des cours d'appel, des services de l'administration pénitentiaire et des services de la protection judiciaire de la jeunesse.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 14 octobre 2010 à 9 heures, la commission des Finances examine les crédits de la mission Justice et de l'article 75 rattaché, en commençant par l'exposé du Rapporteur spécial, M. René Couanau.

*Après l'exposé du **Rapporteur spécial**, une discussion a lieu.*

M. Jean-Yves Cousin. Lorsque la réforme de la carte judiciaire prévoit le maintien d'un palais de justice qui est propriété d'une collectivité territoriale, mais qu'il est nécessaire de restructurer ce bien, quelle est la répartition de l'effort financier ? Les autorisations d'engagement s'élèvent à 375 millions d'euros, soit 125 millions par an. Comment seront-elles réparties par rapport aux propriétés des collectivités territoriales ?

M. Henri Emmanuelli. La prison centrale ultramoderne de Mont-de-Marsan semble battre des records en matière de taux de suicide depuis le début de l'année. Avez-vous eu connaissance de ce « détail » ?

M. le Président Jérôme Cahuzac. L'augmentation des crédits du ministère de la Justice, impressionnante entre 2002 et 2011, s'est-elle faite à périmètre constant ?

Par ailleurs, si certaines administrations se voient doter de personnel supplémentaire – en particulier l'administration pénitentiaire –, le ministère continuera-t-il à réduire les effectifs de celle de la protection de la jeunesse ?

M. René Couanau, Rapporteur spécial. En ce qui concerne la question de M. Cousin, je ne dispose pas de données plus précises. Le budget que le ministère consacrera aux suites de la réforme de la carte judiciaire sera de l'ordre de 500 millions d'euros sur dix ans. Quoi qu'il en soit, dès lors que des locaux appartenant à une collectivité territoriale sont désaffectés, le bien revient à son propriétaire et le ministère n'est plus concerné. L'hypothèse inverse, celle de l'affectation de biens de l'État qui ne seraient plus affectés à la justice, ne pose pas de problèmes.

Monsieur Emmanuelli, les établissements récemment ouverts ont suscité des critiques de la part de certains personnels et de certains visiteurs. Je ne puis affirmer aujourd'hui que le partenariat public-privé soit en cause. Sans doute s'agit-il plutôt de la conception architecturale. La priorité donnée à la sécurité, avec la multiplication des points de passage contrôlés et les difficultés que cela soulève quand le nombre de détenus est élevé, n'a pas toujours été bien vécue par les personnels. Mais on ne peut pas affirmer, sur des éléments objectifs, qu'il en ait résulté un taux de suicide plus important chez les détenus.

M. Henri Emmanuelli. Je ne l'affirme pas non plus. C'est une interrogation.

M. René Couanau, Rapporteur spécial. Globalement, ce taux a hélas progressé. J'ai constaté, dans les établissements que j'ai visités, que les personnels sont désormais très sensibilisés et très bien formés à la prévention des suicides. Un gros effort reste néanmoins à faire pour la prise en compte humaine des conditions de détention, pour la préparation à la sortie et pour la prévention de la récidive. Les SPIP œuvrent en ce sens.

Je n'ai pas observé de modification du budget de la justice, monsieur le président. Sans doute les nouveaux établissements pénitentiaires ont-ils nécessité un peu plus de personnel que les établissements traditionnels, mais cela s'arrête là. Le nombre global de places est constant.

Je le répète, la justice demeure une priorité dans le budget de l'État.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Pensez-vous qu'il serait utile, dans le cadre du travail que notre Commission mène désormais régulièrement avec la Cour des comptes au titre de l'article 58-2 de la LOLF, que nous demandions à la Cour son point de vue sur le coût estimé des partenariats public-privé, ainsi qu'une comparaison avec d'autres formules ?

M. René Couanau, Rapporteur spécial. Comme je l'ai indiqué dans mon intervention, j'y suis tout à fait favorable. Nous n'avons eu connaissance que des études d'impact préliminaires réalisées par les services, sachant que l'avis ne pouvait être que favorable puisque l'on veut favoriser ces partenariats. Reste à examiner le processus sur les moyen et long termes.

Il faudrait également surveiller les délégations de service accordées pour l'exercice d'une compétence relevant de la souveraineté nationale.

M. le Président Jérôme Cahuzac. Il semble difficile de saisir la Cour de ces deux sujets de nature très différente. Dans l'immédiat, il me semble que le premier présente un intérêt plus grand.

M. Louis Giscard d'Estaing. Dans la période difficile que nous traversons, l'augmentation des crédits de paiement de la justice mérite d'être relevée.

Je m'associe aux observations formulées sur la difficulté d'évaluer la conception des nouveaux établissements pénitentiaires, notamment quant aux aspects psychologiques. Pour ma part, j'exerce le droit de visite pénitentiaire dans la maison d'arrêt de Clermont-Ferrand, un bâtiment ancien construit en 1840 en plein centre de la ville. Il est ressorti de mes conversations avec les détenus ayant séjourné dans des établissements de nouvelle génération que beaucoup préfèrent leurs conditions actuelles de détention à l'isolement qui existe dans les prisons récemment construites.

Par ailleurs, vous avez souligné la faiblesse du produit des cessions réalisées dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire – 30 millions d’euros. Faut-il en conclure que cette réforme n’aura pas permis de réaliser beaucoup d’économies ?

Est-il exact que les transfèrements, notamment pour les audiences, sont aujourd’hui essentiellement à la charge de la gendarmerie ? Qu’en sera-t-il à terme ?

Les créations nettes de postes de greffiers sont une bonne chose. Mais utilise-t-on tous les plafonds d’emplois ? Certaines juridictions indiquent qu’il reste de nombreux postes à pourvoir.

M. René Couanau, Rapporteur spécial. Le changement d’environnement dans les nouveaux établissements est très net puisque l’on y pratique l’encellulement individuel. Or, contrairement à ce que l’on a pu parfois penser, certains détenus préfèrent ne pas être placés dans une cellule individuelle. De plus, les constructions sont en béton, les espaces verts sont peu nombreux, les contrôles électroniques des flux se multiplient. L’univers est plus froid et le contact avec le personnel pénitentiaire est plus distant. On peut le regretter, mais on ne saurait regretter les cellules vétustes où l’on entasse trois ou quatre détenus. La condamnation à la prison n’est pas une condamnation à la promiscuité : il faut offrir à ceux qui le veulent la possibilité d’être dans une cellule individuelle, et telle est la position de la garde des sceaux.

Du point de vue immobilier, la carte judiciaire coûte actuellement plus cher qu’elle ne rapporte. Le produit des cessions est de 12 millions d’euros à ce jour, il est estimé à 30 millions pour 2011 et s’élèvera peut-être à 500 millions sur dix ans. Mais, parallèlement, on construit de nouveaux tribunaux et de nouvelles cités judiciaires pour permettre les regroupements.

La rentabilité, difficile à apprécier, se fera probablement par la mise en commun de moyens. Cela dit, il ne saurait être question d’économies en ce qui concerne les postes de magistrats et de greffiers puisque l’on n’a fait que transférer les affaires d’un tribunal à l’autre. Le ministère se contente de mettre en exergue les économies que permettra, dans quelques années, la mutualisation d’un certain nombre de moyens.

L’accord qui vient d’être passé entre le ministère de la Justice et celui de l’Intérieur en matière de transfèrements est un bon accord. Jusqu’à présent, les préfets étaient constamment saisis de demandes de transfèrement que l’administration pénitentiaire ne voulait pas effectuer et que la police et la gendarmerie considéraient, à juste titre, comme lourdes. La doctrine retenue est que le transfèrement des personnes non écrouées est du ressort de la police et de la gendarmerie, et que celui des personnes écrouées relève de l’administration pénitentiaire. Le transfert de charge, évalué à 800 équivalents temps plein, serait opéré du budget de l’Intérieur à celui de la Justice d’ici à 2013.

La création de postes de greffiers est une excellente chose même si l'on n'a pas encore atteint le ratio de un pour un.

À chaque séance de rentrée, présidents de cour et procureurs, dans un style très différent, expriment leurs regrets de ne pas voir certains postes pourvus. La lenteur du mouvement des personnels atteint des records au ministère de la justice. La procédure de nomination des magistrats, très lourde, dure presque un an. Au cours de mes auditions, j'ai d'ailleurs constaté que certaines régions ne sont pas aussi attractives que l'on pourrait penser pour les magistrats.

Au total, la réforme de la carte judiciaire s'est traduite par 437 suppressions d'implantations judiciaires et par 14 créations de juridictions. Les économies d'échelle qui devraient en résulter ne sont pas encore perceptibles.

*Sur avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission **adopte** les crédits de la mission Justice **sans modification**.*

Article 75

Report de la collégialité de l'instruction

Texte du projet de loi :

Au premier alinéa du II de l'article 30 de la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale, le mot : « quatrième » est remplacé par le mot : « septième ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Cet article reporte au 1er janvier 2014 l'entrée en vigueur des dispositions (chapitre Ier) de la loi du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale qui prévoient de confier toutes les informations judiciaires à une collégialité de trois juges.

Cette évolution nécessiterait en effet d'importants moyens, notamment en personnel, ainsi qu'une lourde réorganisation des juridictions, alors que le principe même du juge d'instruction est remis en cause dans le cadre de la réforme d'ensemble de la procédure pénale, qui fera l'objet d'un projet de loi actuellement en cours de préparation.

La mesure conservatoire proposée dans cet article ne préjuge pas de la réforme qui sera en définitive retenue par le Parlement ; elle évite de mettre en œuvre un dispositif transitoire complexe et coûteux. Elle génère ainsi une économie estimée à 6,6 m€ pour l'exercice 2011.

Observations et décision de la Commission :

La loi du 5 mars 2007, tout en instituant les pôles de l'instruction, seuls compétents depuis le 1er mars 2008 pour connaître les affaires criminelles ou faisant l'objet d'une cosaisine, avait prévu que, dans un deuxième temps, il n'y aurait de magistrats instructeurs que dans les 91 pôles de l'instruction, désormais seuls compétents pour connaître, dans le cadre d'une collégialité de trois juges, de l'ensemble des informations.

L'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, considérée comme la seconde phase de la réforme, initialement fixée au 1^{er} janvier 2010, a été reportée au 1^{er} janvier 2011 par la loi de simplification et de clarification du droit du 12 mai 2009.

Il convient aujourd'hui de reporter à nouveau l'entrée en vigueur de la collégialité de l'instruction, pour des raisons budgétaires et d'organisation, mais également pour des raisons de fond tenant à la cohérence entre la loi de 2007 et le projet de réforme de la procédure pénale en cours de préparation.

Confier toutes les informations à une collégialité de juges à partir du 1er janvier 2011 nécessiterait des moyens considérables et une réorganisation des juridictions, et impliquerait notamment des investissements immobiliers et le recrutement de nouveaux magistrats.

Un tel coût budgétaire est injustifié dans la mesure où une réforme d'ensemble du code de procédure pénale destinée à renforcer le respect du contradictoire, des droits de la défense et des libertés individuelles est actuellement en cours d'élaboration. Cette réforme devrait quant à elle entrer en vigueur dans trois à quatre ans seulement.

Le contenu de cette réforme est incompatible avec le mécanisme de collégialité de l'instruction prévu par la loi de 2007, puisqu'elle propose notamment la suppression de l'instruction, et la création d'un cadre unique d'enquête menée sous la direction du procureur de la République et sous le contrôle, selon la nature des actes en cause, d'un juge de l'enquête et des libertés ou d'un tribunal collégial de l'enquête et des libertés.

Ce tribunal collégial serait notamment compétent pour décider des détentions provisoires requises par le parquet.

Cette solution est plus cohérente que le dispositif prévu par la loi de 2007 qui, tout en instituant une instruction systématiquement menée par trois juges, maintient un juge unique, le juge des libertés et de la détention, pour ordonner les détentions provisoires.

Le report est également moins coûteux, puisque la collégialité ne sera pas prévue pour toutes les procédures, mais uniquement en matière de détention.

Cette modification a pour double conséquence de différer à la fois l'entrée en vigueur de la collégialité obligatoire de l'instruction et de la suppression des juges d'instruction se trouvant dans les tribunaux de grande instance dans lesquels il n'y a pas de pôle de l'instruction, en prolongeant pendant encore deux ans les règles de procédure applicables depuis le 1^{er} mars 2008.

Suivant l'avis favorable du Rapporteur spécial, la Commission adopte l'article 75 rattaché, sans modification.

*
* *

ANNEXE : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

– M. Olivier Reillon, chef d'établissement, maison d'arrêt Les Croisettes, Le Mans, ainsi que M. Stephan Feuillard, directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation de la Sarthe, Mme Danielle Cormier, professeur des écoles, responsable local de l'enseignement et Mme Anouk Frinel, coordinatrice pour les affaires socioculturelles

– Mme Karine Le Reun, chef d'établissement, maison d'arrêt de Laval, ainsi que Mme Christine Lucas, directeur du Service pénitentiaire d'insertion et de probation, M. Philippe Guastapaglia, responsable local de l'enseignement, M. Stéphane Soutra, gérant de la Sarl Atlantique façonnage, Mme Fabienne Silvestri et M. Ludovic Achez, agents pénitentiaires (syndicat UFAP)

– M. Alain Pichon, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes, Mme Karine Camby, MM. Jean-François Bernicot et Gérard Moreau, conseillers maîtres

– M. Alexandre Jevakhoff, directeur adjoint de cabinet et conseiller budgétaire de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la Justice, et M. Gérard Gourinat, conseiller parlementaire

– Mme Véronique Malbec, directrice des services judiciaires

– M. Jean-Amédée Lathoud, directeur de l'administration pénitentiaire

– M. Jean-Pierre Weiss, directeur de l'Agence pour l'immobilier de la justice (APIJ).