

36^e séance

PLF 2017

Projet de loi de finances pour 2017

Texte du projet de loi – n° 4061

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE PREMIER

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2017 –
CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

Article 29

Il est ouvert aux ministres, pour 2017, au titre du budget général, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement s'élevant respectivement aux montants de

445 753 188 110 € et de 427 353 472 700 €, conformément à la répartition par mission donnée à l'état B annexé à la présente loi.

ÉTAT B

(Article 29 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme,
des crédits du budget général

Budget général

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Sport, jeunesse et vie associative	734 034 996	737 690 694
Sport	257 315 297	260 970 995
Jeunesse et vie associative	476 719 699	476 719 699

Après l'article 63

Amendement n° 252 présenté par M. Juanico, Mme Fourneyron, Mme Laurence Dumont, M. Bloche, M. Alexis Bachelay, M. Bouillon, M. Bréhier, M. Cherki, M. Deguilhem, M. Demarthe, Mme Got, M. Launay, M. Marsac, M. Ménard, M. Pellois, M. Rochebloine, M. Villaumé, M. Abad, M. Huet, M. David Habib et M. Pancher.

Après l'article 63, insérer l'article suivant :

I. – Au sixième alinéa de l'article 302 *bis* ZE du code général des impôts, le taux « 5 % » est remplacé par le taux « 5,1 % » ;

II. – Le II de l'article 59 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Toutefois, une fraction de 2 % de ce produit est affectée, dans la limite de 900 000 euros, à l'Agence française de lutte contre le dopage. » ;

III. – À la première phrase de l'article L. 411-2 du code du sport, après les mots « est affectée » sont insérés les mots « pour partie » ;

IV. – Le présent article est applicable à compter du 1^{er} janvier 2018.

Amendement n° 254 présenté par M. Juanico, rapporteur spécial au nom de la commission des finances, Mme Fourneyron, Mme Laurence Dumont, M. Bloche,

M. Alexis Bachelay, M. Bouillon, M. Bréhier, M. Cherki, M. Deguilhem, M. Demarthe, Mme Got, M. Hanotin, M. Launay, M. Marsac, M. Ménard, M. Pellois, M. Rochebloine, M. Villaumé, M. Abad, M. Huet, M. David Habib et M. Pancher.

Après l'article 63, insérer l'article suivant :

Le troisième alinéa de l'article 1609 *novovicies* du code général des impôts est ainsi modifié :

1° À la première phrase, l'année : « 2017 » est remplacée par l'année : « 2024 » ;

2° La fin de la deuxième phrase est complétée par les mots : « et à 25 millions d'euros par an pour les années 2018 à 2024 ».

ÉTAT B

(Article 29 du projet de loi)

Répartition, par mission et programme, des crédits du budget général

Budget général

<i>(en euros)</i>		
Mission/Programme	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Justice	10 837 222 104	8 584 297 314
Justice judiciaire	3 434 932 116	3 328 728 447
<i>dont titre 2</i>	<i>2 309 072 144</i>	<i>2 309 072 144</i>
Administration pénitentiaire	5 779 923 883	3 636 449 734
<i>dont titre 2</i>	<i>2 350 149 512</i>	<i>2 350 149 512</i>
Protection judiciaire de la jeunesse	849 273 737	834 939 745
<i>dont titre 2</i>	<i>500 076 262</i>	<i>500 076 262</i>
Accès au droit et à la justice	411 297 146	411 297 146
Conduite et pilotage de la politique de la justice	357 991 648	368 307 144
<i>dont titre 2</i>	<i>160 918 538</i>	<i>160 918 538</i>
Conseil supérieur de la magistrature	3 803 574	4 575 098
<i>dont titre 2</i>	<i>2 651 126</i>	<i>2 651 126</i>

Article 57

I. – L'article 27 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique est ainsi modifié :

1° Le quatrième alinéa est supprimé ;

2° Au dernier alinéa, les mots : « 2016, à 26,50 € » sont remplacés par les mots : « 2017, à 30 € ».

II. – Le présent article est applicable en Polynésie française.

Amendement n° 92 présenté par le Gouvernement.

À la fin de l'alinéa 3, substituer au montant :

« 30 € »

le montant :

« 32 € ».

Après l'article 57

Amendement n° 265 présenté par M. Hetzel.

Après l'article 57, insérer l'article suivant :

Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2017, un rapport sur les conditions d'application du dernier alinéa de l'article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

Ce rapport expose notamment les évolutions organisationnelles et juridiques susceptibles d'en garantir l'efficacité et de faciliter le recours effectif aux contrats d'assurance de protection juridique ou à tout système de protection permettant la prise en charge des frais couverts par l'aide juridictionnelle.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Compte rendu de la commission élargie du vendredi 28 octobre 2016

(Application de l'article 120 du règlement)

Sport, jeunesse et vie associative

La réunion de la commission élargie commence à quinze heures sous la présidence de M. Dominique Lefebvre, vice-président de la commission des finances, et de M. Patrick Bloche, président de la commission des affaires culturelles.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, monsieur le président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, mes chers collègues, nous sommes réunis en commission élargie pour vous entendre sur les crédits consacrés à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2017.

Je rappelle les règles applicables aux commissions élargies : les rapporteurs spéciaux et les rapporteurs pour avis s'expriment pendant cinq minutes, puis le ministre répond. Les représentants des groupes s'expriment à leur tour pour cinq minutes, ensuite les députés qui le souhaitent pour deux minutes, avant d'entendre vos réponses, monsieur le ministre.

M. le président Patrick Bloche. Monsieur le ministre, mes chers collègues, je suis heureux de vous retrouver dans cette commission élargie à l'occasion de l'examen du budget « Sport, jeunesse et vie associative » du projet de loi de finances pour 2017. Nous avons à peine eu le temps de quitter cette salle, puisque nous y avons passé la soirée d'hier pour examiner les crédits de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Dans la période de maîtrise budgétaire que nous continuons à connaître, par nécessité et esprit de responsabilité, je tiens à souligner combien la stabilité des crédits de cette mission constitue un acquis essentiel, marqué d'un effort considérable destiné à accompagner la montée en charge du service civique, ainsi que s'y était engagé le Président de la République.

De ce fait, votre audition, monsieur le ministre, au-delà de l'examen des crédits de l'année prochaine, vous donnera certainement l'occasion d'évoquer un certain nombre de sujets d'actualité, puisque vous êtes vous-même très engagé dans un grand projet de loi, dit « Égalité et citoyenneté », qui sera le dernier de la présente législature. Vous portez ce texte avec beaucoup de détermination, et nous serons heureux de pouvoir accomplir notre travail de législateur à l'occasion d'une prochaine nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

Nous échangeons par ailleurs régulièrement avec vous au sujet des grands enjeux qui sont ceux de la politique publique du sport. Je songe notamment à la lutte contre le dopage, dans laquelle le Gouvernement est très impliqué, sujet qui revient très régulièrement dans les débats de notre Commission, et encore tout récemment à l'occasion d'un projet de loi de ratification d'une ordonnance sur le sport.

Bien évidemment, nous sommes aussi occupés par une actualité que nous voulons heureuse, même si elle se situe dans la perspective de l'année 2024, afin que Paris — ville qui m'est chère pour toutes les raisons que vous savez —, la région francilienne et, au-delà, le pays tout entier puisse accueillir les Jeux olympiques.

Nous serons donc sans doute amenés à revenir sur tous ces sujets.

Cette année, notre Commission a confié l'étude des crédits de la mission à notre excellent collègue, Patrick Vignal, député de l'Hérault, qui a souhaité centrer sa réflexion sur la construction d'une politique publique de maillage et de cohérence associative. J'en suis très heureux, car vous êtes, cher Patrick Kanner, ministre tout à la fois des sports et de la jeunesse, et je trouve bon que, pour ce dernier avis budgétaire de la législature, à travers l'investissement personnel de Patrick Vignal, nous puissions aborder la cohérence de la vie associative.

Au demeurant, il est vrai que nous portons tous les trois un prénom qui ne peut que nous amener à constituer un triumvirat gagnant...

Je tiens donc à saluer la volonté de notre rapporteur, ce qui n'est pas rien lorsque l'on connaît Patrick Vignal, d'impliquer les acteurs associatifs de terrain dans la préparation de son rapport à travers l'envoi de questionnaires et l'organisation de plusieurs réunions publiques dans sa circonscription, dont mon compte Twitter a régulièrement été l'écho jusqu'à ne pas forcément pouvoir en suivre le rythme. Je me permettrai d'ailleurs de constater le fruit de cette mobilisation le 26 novembre prochain en répondant à l'invitation que Patrick Vignal m'a adressée.

M. Dominique Lefebvre, président. Comme vous le savez, monsieur le ministre, le débat budgétaire a bien débuté pour votre département ministériel puisque, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances, nous avons voté la défiscalisation des primes de ceux de nos athlètes qui se sont brillamment illustrés aux Jeux olympiques de Rio, ce qui n'était que justice.

Par ailleurs, sur proposition de notre rapporteur, Régis Juanico, nous avons légèrement relevé le plafond du Centre national pour le développement du sport (CNDS) afin de mettre toutes les chances de notre côté pour soutenir la candidature de Paris à l'organisation des Jeux olympiques de 2014.

M. Régis Juanico, rapporteur spécial de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire. Le dernier budget de la législature affiche clairement la priorité du Gouvernement en faveur de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » dont les crédits augmentent de près de 20 % à périmètre courant pour atteindre 738 millions d'euros, alors que le budget de l'État n'est en hausse que de 0,6 %.

Si l'on ajoute les crédits du Centre national pour le développement du sport, les crédits de la mission s'élèvent à 997,7 millions d'euros en 2017 contre 757,6 millions d'euros en 2012, soit une augmentation de 32 % depuis le début du quinquennat.

Au sein de la mission, les crédits consacrés au sport sont en augmentation de 16,2 % pour s'établir à 261 millions d'euros à périmètre courant. À ces crédits budgétaires, il convient d'ajouter les recettes affectées au CNDS pour un montant de 260 millions d'euros.

Je rappelle à ce titre que le plafonnement des recettes affectées au Centre et issues des prélèvements de la Française des Jeux rapportera près de 111 millions d'euros à l'État en 2017, contre environ 37 millions d'euros en 2012. Ce complément de revenu pour l'État représente un montant cumulé de 445 millions d'euros sur l'ensemble du quinquennat.

Je me félicite dans ce contexte de l'adoption en première lecture de l'un de mes amendements proposant de déplaçonner pour 10 millions d'euros le prélèvement sur les paris sportifs — une ressource très dynamique avec +30 % en 2015 — afin de financer au sein du CNDS un fonds dédié au développement de l'héritage sportif et territorial dans le cadre des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, quelle que soit l'issue de la candidature, que nous espérons tous positive.

Ce fonds pourrait être affecté au financement d'équipements sportifs de proximité, au soutien aux projets éducatifs « passerelles » entre les clubs et les établissements scolaires, au renforcement du dispositif « J'apprends à nager », à l'accompagnement des clubs par la création ou la pérennisation d'emplois sportifs qualifiés et enfin au soutien des initiatives « Sport Santé Bien-être » (SSBE) dans les territoires.

Afin de pérenniser le financement de ce fonds au-delà de 2017, j'ai déposé un amendement prolongeant jusqu'en 2024 la contribution additionnelle de la Française des Jeux, initialement destinée à financer la construction des stades de l'EURO 2016 et qui doit s'éteindre l'année prochaine. Seriez-vous favorable, monsieur le ministre, à une telle mesure ?

Je souhaite également appeler votre attention sur la situation de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD). J'estime qu'il serait utile de repenser le mode de financement de l'agence afin de lui garantir un niveau de ressources suffisant à la réalisation de ses missions et d'en faire un point fort de la candidature pour les Jeux olympiques de 2024. Je propose, avec ma collègue Valérie Fourneyron, dans le cadre d'un amendement d'appel, d'affecter une partie additionnelle de la « taxe Buffet » à l'AFLD à partir de 2018. Quelle serait votre position, monsieur le ministre, sur ce sujet ?

Au-delà du soutien financier apporté par le programme « Sport », j'ai souhaité porter une attention toute particulière cette année sur le développement du programme « sport, santé, bien-être ». Après le développement de l'activité physique et sportive de la maternelle à l'université — sujet sur lequel j'ai présenté en septembre dernier avec Pascal Deguilhem un rapport au Gouvernement — il s'agit en effet du second grand levier de développement du sport pour tous et à tous les âges de la vie.

Il ressort de mon analyse que les bénéfices de la pratique des activités sportives pour améliorer l'état de la santé et de bien-être ne sont plus à démontrer : l'inactivité physique est devenue le quatrième risque de mortalité globale et son coût pour la société s'élèverait à 80 milliards d'euros par an dans la zone européenne. Plus récemment, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) indiquait que

56,8 % des hommes et 40,9 % des femmes étaient en situation de surpoids, et 15 % de la population française concernée par l'obésité.

Pour lutter contre le développement de la sédentarité, le mouvement sportif est en train d'adapter son offre de pratiques afin de séduire de nouveaux publics : « Nagez Forme Santé » pour la natation, « Athlé Santé Loisir » pour l'athlétisme, « Pagaie-santé » pour le canoë-kayak, etc., pour ne citer que quelques-unes des fédérations que j'ai entendues en audition cette année.

Je suis convaincu qu'il convient de poursuivre les efforts entrepris et propose de renforcer les moyens alloués aux réseaux régionaux « sport, santé, bien-être » ; je note en particulier le faible montant des crédits dédiés à ces réseaux en dépit des nombreuses initiatives sur les territoires.

Alors que le décret d'application relatif à la prescription du sport sur ordonnance, pour les patients atteints d'une affection de longue durée, que nous avons fait adopter dans la loi santé est attendu d'ici à la fin de l'année, je propose de mettre en œuvre la possibilité de prescrire des activités physiques et sportives avec une prise en charge par l'assurance maladie obligatoire ou encore le développement des activités sportives en entreprise grâce à un cadre fiscal incitatif.

Je vous proposerai à cette fin la création d'un crédit d'impôt sport en entreprise sur le modèle du crédit d'impôt famille.

De leur côté, les crédits alloués à la jeunesse et à la vie associative, qui constituent le second versant de la mission, progressent à périmètre courant de près de 22 %, pour s'établir à 478 millions d'euros en 2017.

L'augmentation résulte des crédits en faveur du service civique avec un objectif de 150 000 jeunes volontaires en 2017 contre 30 000 au début du quinquennat. Pour permettre cette montée en charge, près de 390 millions d'euros sont ouverts.

Le service civique est un élément clé du « Parcours citoyen » des jeunes que nous sommes en train de conforter avec le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Les premiers résultats sont là puisqu'une étude récente du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) souligne une importante hausse de l'engagement bénévole des jeunes de 9 % en un an.

Au-delà des crédits du programme 163, c'est près de 91 milliards d'euros qui seront mobilisés en 2017 en faveur de la jeunesse, soit une augmentation de près de 22 % depuis le début du quinquennat, un effort sans précédent.

Enfin, je souhaite évoquer une mesure forte pour 2017 en faveur de la vie associative. Ayant été l'un des auteurs du rapport « Impact de la mise en œuvre du crédit impôt compétitivité emploi (CICE) sur la fiscalité du secteur privé non lucratif », remis le 12 décembre 2013 au Premier ministre, dont les conclusions allaient dans ce sens, je suis pleinement favorable à la mise en place du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires au bénéfice des associations. Cette mesure, dont le coût s'élèverait à 600 millions d'euros, vise à soutenir l'emploi associatif en bénéficiant aux associations qui emploient 1,8 million de personnes.

Aussi, compte tenu des multiples avancées prévues dans ce budget, je vous appellerai, mes chers collègues à approuver les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour 2017.

M. Patrick Vignal, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation. Monsieur les présidents, monsieur le ministre des sports, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative — excellent portefeuille —, mes chers collègues, je partage l'essentiel du constat fait par le rapporteur spécial, Régis Juanico, sur l'évolution de budget de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Je me réjouis de l'augmentation globale des crédits alloués à ces actions si essentielles pour donner de la cohérence à notre société.

Toutefois, monsieur le ministre, je souhaiterais attirer votre attention sur certains choix faits dans ce budget 2017.

En premier lieu, le programme « Sport » connaîtra effectivement en 2017 une augmentation modérée, mais réelle de ses crédits, d'autant plus significative que 2016 était une année olympique. Ma question porte donc sur l'orientation stratégique de ce programme : le Gouvernement, soutenu par notre majorité, a engagé pendant le quinquennat une réorientation des crédits vers le « sport pour tous » pour assurer un meilleur équilibre entre le soutien apporté aux territoires les moins dotés et l'appui très important que notre pays consacre au sport de haut niveau. Cet effort de rééquilibrage doit être poursuivi dans les années à venir, notamment avec un nouveau fléchage des fonds du CNDS. J'ai reçu ses dirigeants lors de nos auditions, et ils m'ont semblé inquiets de l'orientation à la baisse des financements affectés. Pensez-vous qu'à terme des recettes qui ont financé la construction des stades pour l'euro 2016 pourront être réaffectées vers une démocratisation renforcée du sport, pour tous nos jeunes et sur tous nos territoires ? Il me semble que le CNDS ne pourra assurer l'ensemble des missions ambitieuses qui lui sont confiées sans une réflexion globale sur ses ressources.

En deuxième lieu, le programme « Jeunesse et vie associative » connaît une hausse importante des crédits, grâce à la montée en charge du service civique, qui passera de 100 000 à 150 000 volontaires, dont je reconnais pleinement l'utilité pour créer une culture citoyenne dans notre jeunesse. Son coût a plus que doublé entre 2013 et 2017, puisqu'il est passé de 160 millions d'euros à 390 millions d'euros, et dans la même période de 34 000 à 150 000 engagés, ce qui suscite plusieurs questions.

Comment le Gouvernement s'assure-t-il que ce changement de nature quantitatif du dispositif se fera sans détérioration qualitative de ce type d'engagement ? Par qualitatif, j'entends des missions dans lesquelles les jeunes se sentent véritablement utiles et également, ce dont on parle moins souvent, un véritable brassage des classes sociales qui constitue l'essence même de mesure en rassemblant à la fois des bac +5 et des jeunes des quartiers populaires, n'ayant peut-être pas eu la chance d'accéder à un certain niveau d'études.

Dans le cadre des travaux que j'ai souhaité conduire, j'ai adressé 3 000 questionnaires au monde associatif et obtenu 1 500 retours, j'ai encore pratiqué plus de 800 auditions d'acteurs du secteur. Aussi, le 26 novembre prochain, avec le président de notre Commission, nous conduirons une réflexion sur le thème : « Si la cohésion sociale, le bénévolat et le monde associatif contribuaient à faire société ? » Car il

est certain qu'aujourd'hui la société est très répressive, et demande beaucoup de police, de gendarmes et de répression, ce qui est nécessaire. Toutefois, sans la cohésion sociale, il serait impossible d'inventer la vie de demain.

Au regard de cet important effort financier pour le service civique, la diminution des moyens accordés au fonds de développement de la vie associative (FDVA), qui assure la formation des bénévoles sur le territoire, et aux associations d'éducation populaire pour un total de quelques millions d'euros, 1,5 million d'euros à ma connaissance, peut paraître trop importante. Certes, le budget du FDVA est sous-exécuté depuis plusieurs années, mais n'est-ce pas le résultat d'un manque d'information et de communication plutôt que d'une absence de besoin ? Une nouvelle philosophie ne serait-elle pas nécessaire ? Il me paraît important que les présidents du monde associatif soient formés. J'en ai fait l'expérience lorsque j'étais adjoint à la démocratie à la mairie de Montpellier ; nous avons lancé un projet ambitieux, et les présidents étaient ravis de venir se former avec des curseurs et des objectifs.

Pour ma part, j'ai constaté auprès de ces chercheurs que la professionnalisation du monde associatif impliquait au contraire un véritable investissement dans ce domaine, car un personnel associatif mieux formé sera mieux à même d'utiliser les fonds publics.

De manière générale, j'ai eu l'occasion d'observer qu'il existait un grand nombre de dispositifs pour aider le monde associatif, mais qu'ils étaient souvent inconnus. Sans doute faut-il du temps pour que les acteurs de terrain s'approprient tout ce qui a été fait ou renforcé par notre Gouvernement : tels le site internet unique ou les appuis administratifs ou encore les différents mécanismes de financement et de soutien à l'emploi, ce dont je vous remercie. Mais ne faudrait-il pas trouver davantage de moyens ou de nouveaux vecteurs pour assurer la communication sur ces dispositifs, surtout auprès des très nombreuses petites associations ?

De plus, c'est avec beaucoup de satisfaction que j'ai appris qu'une des mesures que nous avons portées ensemble a été reprise par le Gouvernement : je veux bien entendu parler du crédit de taxe sur les salaires, qui représente 600 millions d'euros. J'ai aussi conduit une étude sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, et obtenu 12 000 réponses sur 5 000 entreprises dans ma circonscription, et cet équilibre est très important : un CICE pour relancer l'emploi et un CICE pour le monde associatif.

Cette mesure sera soutenue avec force par notre groupe dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. Son coût est estimé à 600 millions d'euros, ce qui n'est pas rien : vous avez osé le faire et je ne saurais trop vous en remercier. Elle créera de nombreux emplois ; je rappelle que le monde associatif représente 10 % de l'emploi privé dans notre pays. Avez-vous des éléments sur l'impact d'une telle mesure sur l'emploi pour les années à venir ?

Enfin, je souhaiterais profiter de votre présence, monsieur le ministre, pour faire un bref point d'étape sur deux mesures de valorisation du bénévolat associatif.

Où en est-on de la mise en place du compte d'engagement citoyen, au sein du compte personnel d'activité (CPA) ?

Pour l'avoir expérimentée à Montpellier lorsque j'y enseignais, je suis très attaché à la reconnaissance à l'université de l'engagement citoyen, qui se traduit par l'attribution de crédits universitaires. Nous avons mis en place une unité de valeur « Citoyen-étudiant » : au lieu de donner bêtement un point de plus à un étudiant désireux d'obtenir son année, l'attestation d'un club sportif, de la Croix-Rouge ou du secours populaire permettrait à l'intéressé de connaître un réel engagement citoyen. Comment cette mesure pourrait-elle concrètement s'appliquer ?

M. Patrick Kanner, *ministre de la ville, de la jeunesse et des sports*. Je remercie les intervenants pour avoir souligné que ce budget constitue un bon budget dans le contexte de rétablissement des comptes publics de la nation. Il donne priorité à ce que vient d'évoquer Patrick Vignal : le « faire société, faire France ». Car, nous l'avons encore constaté avec l'Euro de football, le sport, le monde associatif ainsi que l'engagement de la jeunesse font partie de cet objectif de cohésion nationale, qui a été rappelé ce matin même par le Président de la République à l'occasion des soixante-dix ans du Conseil économique, social et environnemental (CESE).

Nous nous inscrivons dans cette démarche positive qui tourne le dos à un climat décliniste de désagrégation sociale et de fragmentation de la société, que nous retrouvons dans certaines prises de positions ou programmes de femmes et hommes politiques.

Je souhaite encore saluer les travaux des rapporteurs, Régis Juanico et Patrick Vignal, qui témoignent du sérieux du travail parlementaire réalisé pour l'examen de ce budget. Je me félicite que nous ayons pu progresser ensemble, même si, bien entendu, chacun prendra ses responsabilités au moment du vote par le Parlement. Je vous prie d'ailleurs de bien vouloir excuser Thierry Braillard, secrétaire d'État chargé des sports, qui regrette de ne pouvoir être présent. Je tâcherai néanmoins de répondre aux questions posées sur le sport.

S'agissant du sport précisément, la France compte dix-sept à dix-huit millions de licenciés, mais je n'oublie pas les seize à dix-sept millions de bénévoles engagés dans le sport amateur, sans être licenciés, mais aussi dans les fédérations sportives, les missions de service civique, que M. Juanico a évoqué dans ses propos. C'est tout ce qui contribue à valoriser le sport dans ses deux aspects : le sport de masse, qui doit permettre l'émergence d'un sport de haut et très haut niveau. Et il n'est pas question que le sport de très haut niveau sacrifie les crédits dévolus au sport de masse. Nous constatons qu'en Angleterre par exemple, les choix opérés pour privilégier entre chaque olympiade les sportifs de très haut niveau se traduisent par de moindres moyens pour le sport de masse tel que nous le concevons en France. Nous avons atteint un équilibre qu'il faut savoir préserver.

Le budget de ce ministère doit donc faire en sorte que le sport soit le fait du plus grand nombre. À cet égard, en termes budgétaires, je rappelle que le sport représente 2 % de notre produit intérieur brut et des dizaines de milliers d'emplois qu'il faut préserver. Et il est évident que l'acceptabilité des moyens aujourd'hui consacrés au sport passe aussi par la capacité du monde sportif à montrer qu'il crée de la richesse. Richesse endogène, par la réception de grands événements sportifs, mais aussi la richesse que nous exportons vers des pays organisateurs de grands événements sportifs, qui font appel au savoir-faire et à l'excellence française. Cela représente des centaines de millions d'euros à l'export, et qui peuvent être valorisés.

Avec le ministre de l'économie de l'époque — et qui ne l'est plus — nous avons créé une filière de développement du sport, sur les plans international et national, qui fonctionne bien, et a été reprise par Michel Sapin dans le cadre de ses nouvelles responsabilités.

Mon sentiment, et j'espère que vous le partagerez par votre vote dans quelques instants, est que ce budget est bon. Mais un budget n'est pas une fin en soi ; s'il n'y a pas d'actes et de volonté politique, ce n'est qu'une affaire de chiffres. Or ce budget pour 2017 intervient dans un contexte inédit pour le ministère que j'ai l'honneur de représenter.

J'ai évoqué la réussite de l'Euro de football, dans un climat singulièrement délicat sur le plan de la sécurité ; nous avons tenu bon sur l'ensemble des engagements qui étaient les nôtres, et nul ne peut nier aujourd'hui que cette manifestation a été un grand succès. Ce sont deux millions et demi de spectateurs qui ont été présents dans les stades, et plus de quatre millions de spectateurs dans les « fan zones ». Ce fut une formidable image de la France, malheureusement assombrie quatre jours après par l'attentat de Nice. Il n'en demeure pas moins que l'Euro de football a constitué une belle réussite, et une réussite populaire.

Cela doit nous inciter à être particulièrement fiers de la candidature, évoquée par les présidents, de Paris 2024 ; le Comité olympique international (CIO) devant prendre sa décision le 13 septembre 2018 à Lima. Trois villes sont aujourd'hui candidates, dont Budapest et Los Angeles, présentée comme la ville la plus concurrentielle par rapport à l'excellent dossier de Paris. En tout état de cause, l'image du sport français entre aujourd'hui et le 13 septembre prochain se doit d'être positive afin d'accompagner la candidature de Paris 2024 ; et je me félicite que cette candidature se dépasse largement les clivages partisans, car l'ensemble des patrons des grandes collectivités la soutiennent avec beaucoup de force et de vigueur.

Par ailleurs, au sein de cet environnement sportif, la cohésion nationale exige que nous nous rassemblions, et évitions toute forme de fragmentation. C'est aussi l'objet du projet de loi « Égalité et citoyenneté », évoqué à plusieurs reprises dans les propos liminaires des uns et des autres. Ce texte est actuellement en débat au Parlement, et je suis convaincu que nous aurons des échanges à son sujet.

Je n'oublie pas non plus le financement du plan d'équipement sportif en Corse et outre-mer, qui constitue un effort particulier.

Le programme 163 « Jeunesse et vie associative » représente 476 millions d'euros, le programme 219 « Sport » représente 261 millions d'euros, et je n'oublie naturellement pas le CNDS avec ses 260 millions d'euros. Ce budget augmente globalement de 8 % sur le périmètre ministériel ; je sais d'ailleurs gré aux présidents et aux rapporteurs de l'avoir souligné. Cette augmentation n'est pas le fruit du hasard, elle constitue la traduction en chiffres des priorités assumées par le Gouvernement : la jeunesse, l'emploi, l'éducation.

Quelques points saillent de ce tableau, au titre desquels je mentionnerai d'abord le service civique.

Service civique dans le cadre de la promotion de l'engagement et de la citoyenneté, avec des moyens s'élevant à 390 millions d'euros, soit 90 millions d'euros supplémentaires par rapport au budget de l'année 2016, en faveur de

150 000 jeunes potentiels. J'ai bien entendu la question du rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation au sujet de la qualité des missions de service civique, car il a raison de demeurer vigilant en la matière.

Il faut vérifier que l'effet de seuil, qui a été franchi, à savoir 100 000 services civiques en ligne, ne soit pas sacrifié sur l'autel d'une certaine forme de stakhanovisme. Ayant eu le plaisir de déjeuner tout à l'heure avec l'ancien haut-commissaire à la jeunesse, Martin Hirsch, en tant que président de l'Institut du service civique, en présence de 200 jeunes, je lui ai demandé quels étaient les chiffres du service civique en 2010. Il m'a indiqué que le montant alors alloué était alors de 8 millions d'euros; nous en sommes à 390 millions d'euros aujourd'hui... Cela montre à quel point une excellente idée, qui a connu des débuts modestes, constitue aujourd'hui une priorité politique du Gouvernement et connaît une montée en charge significative, en phase avec l'objectif du Président de la République qui d'avoir une demi-génération en service civique à l'horizon 2018-2019. Et je vous rassure, monsieur le rapporteur : le Gouvernement prend les dispositions nécessaires pour ne pas faire du service civique un stage *low cost*.

Le projet de loi « Égalité et citoyenneté » répond à cette exigence en donnant les outils propres à s'assurer de la qualité des missions. Ce texte a été adopté par l'Assemblée nationale et a connu beaucoup de modifications de la part du Sénat. En tout état de cause, notre ambition est confortée, je pense à l'ouverture de nouveaux viviers ou missions accomplies autour des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Qui peut imaginer que ces missions au sein des SDIS ne sont pas de qualité ? Il s'agit d'une véritable contribution à l'intérêt général qui fait sens, et cela répond en partie à votre question.

Dans le même esprit, les missions proposées doivent éviter toute forme de substitution à l'emploi, et conserver le caractère éducatif des projets. Les structures sont accompagnées dans la définition de leur projet. Et des moyens humains supplémentaires sont prévus par ce budget à raison de 50 personnels de plus, qui seront déployés en 2017 dans les services déconcentrés de l'État pour maintenir le niveau des missions de service public, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Nous nous donnons donc les moyens d'assumer la montée en charge, en nombre, mais surtout en préservant la qualité et l'esprit de la loi du 10 mars 2010 relative au service civique. Et je me félicite que ces principes fassent consensus sur tous les bancs de l'Assemblée.

Monsieur le rapporteur, Patrick Vignal, m'a interrogé sur la diminution des moyens accordés au fonds de développement la vie associative, qui assure la formation des bénévoles dans les territoires ainsi que dans le secteur associatif d'éducation populaire. Comme vous l'avez indiqué, son budget de 1,1 million d'euros est sous-exécuté depuis plusieurs années; nous devons impérativement établir un diagnostic afin de cerner les causes de cette sous-exécution.

Des marges ont été trouvées afin de mobiliser ces sommes vers des dispositifs d'information de la jeunesse en particulier.

Nous rejoignons là une autre de vos préoccupations, celle de la correcte information des publics et petites associations, parfois perdus devant le nombre de dispositifs existants en faveur de la jeunesse. L'amélioration de l'accès à l'information doit être poursuivie, notamment au sujet des dispositifs concernant le monde associatif, ce que mon ministère a bien

intégré à travers la charte des engagements réciproques, qui doit maintenant être déclinée à l'échelon territorial en direction des petites associations de proximité.

S'agissant toujours du FDVA, la question des fonds tombés en déshérence ne fait pas toujours consensus – je veux parler des sommes ayant appartenu à des associations disparues ou tombées en sommeil depuis des années. Les chiffres les plus extraordinaires circulent : j'entends parfois évoquer plusieurs centaines de millions d'euros. La loi « Égalité et citoyenneté » doit aboutir à ce qu'en lien avec le secteur bancaire, nous puissions faire un point général sur la situation. Il n'est pas assuré que nous y parvenions, car, pour beaucoup de banques, cela peut constituer de la trésorerie disponible. Il n'empêche que, si des associations laissent derrière elles quelques milliers ou quelques dizaines de milliers d'euros qui ne servent plus à rien ni à personne, il me semble que le FDVA serait particulièrement fondé à utiliser ces sommes. Mais c'est un sujet compliqué sur les plans juridique, technique et financier, sans parler des convoitises qu'il suscite par ailleurs.

J'ai été interrogé sur la mise en place du compte d'engagement citoyen au sein du compte personnel d'activité. Cette question n'est pas anodine. Ce compte concerne 1 200 000 dirigeants et encadrants bénévoles ainsi que 90 000 jeunes qui achèveront leur service civique en 2017 et qui pourront donc bénéficier de ce droit en 2018.

Deux décrets d'application ont été préparés par mes services en lien avec les services chargés du travail. Un de ces décrets est sur le point d'être publié, tandis que l'autre est en cours d'examen au Conseil d'État. Je n'oublie pas non plus le compte personnel de formation. Il conviendra de trouver une cohérence entre tous ces nouveaux dispositifs.

Vous m'interrogez sur la durée nécessaire à l'acquisition des vingt heures de formation pour chacune des activités : elle est de six mois pour un service civique, par exemple, et de deux cents heures pour le dirigeant bénévole d'une ou deux associations. Il s'agit là d'une avancée très positive, qui, à défaut de favoriser l'engagement, permet de le reconnaître comme élément majeur de cohésion sociale.

L'emploi et l'insertion constituent les priorités du Gouvernement, et le ministère y prend toute sa part. Le Premier ministre a souhaité, en lien avec vous, que le débat parlementaire s'empare de la question du soutien à l'emploi dans les associations sur un schéma assez proche du CICE entreprises en faveur du secteur non lucratif. Le Premier ministre est parti du constat que le secteur associatif était pourvoyeur d'emplois. Près de 200 000 associations emploient en effet 1,8 million de salariés, soit 10 % du monde salarié dans notre pays. Il est donc normal de soutenir le secteur associatif.

Les associations perçoivent ce crédit d'impôt de 600 millions d'euros affecté sur la taxe sur les salaires comme un véritable ballon d'oxygène. Cette mesure représente un effort massif en faveur des associations, une dépense fiscale extrêmement utile. Naturellement, le sport en bénéficiera puisque beaucoup d'associations emploient des salariés. Il est difficile de vous dire à ce stade, monsieur Vignal, combien d'emplois potentiels cela représente. Les grands organismes sportifs ou médico-sociaux que j'ai pu rencontrer – je rappelle que le secteur médico-social est le plus grand employeur en la matière, par exemple la Fédération des établissements hospitaliers et d'aide à la personne (FEHAP) – m'assurent qu'il y aura des ouvertures d'emplois. Le crédit d'impôt servira donc aussi à l'emploi.

Le budget consacré au sport permet d'inscrire cette activité au cœur de notre société, de développer le sport pour tous, tout le sport et à tous les niveaux. Le CNDS fait, bien sûr, partie de ce budget. Nous proposons d'affecter au CNDS un budget 260 millions d'euros pour un budget global de 520 millions d'euros. Là aussi, l'augmentation est de 8 % par rapport à 2016. C'est un acte fort, notamment dans le cadre de la perspective de notre candidature aux Jeux olympiques. Il est important de souligner que nous ne touchons pas à l'effort en direction des fédérations.

Nous augmentons les crédits de l'AFLD de 9 %, soit 700 000 euros. Le dopage est un fléau. C'est une course de vitesse entre les dopeurs et nous, et il faut la gagner, mais ce n'est pas évident. En tout cas, donner davantage de moyens à l'AFLD contribue aussi à l'image de marque de la France par rapport à l'Agence mondiale antidopage (AMA). Comme les relations entre l'AMA et le CIO sont meilleures que pendant l'été, il faut espérer que ce sera utile pour la candidature de la France aux JO.

À la fin du mois de novembre, le CNDS fera ses propositions de budget et d'affectations. Nous allons ainsi réserver 133 millions d'euros au titre de la part territoriale, notamment en direction d'actions que M. Juanico apprécie, comme le plan « J'apprends à nager » ou le plan « Citoyens du sport ». Le CNDS soutiendra également le plan de financement d'équipements pour la Corse et l'outre-mer à hauteur de 10 millions d'euros. Ce plan est très attendu, notamment outre-mer qui a la particularité de nous envoyer de formidables champions qui nous ramènent des médailles. Un déplacement récent là-bas m'a montré que si les équipements étaient à la hauteur de nos ambitions, un nombre plus important de récompenses viendrait agrémente le bilan français dans les grandes compétitions internationales.

J'ai proposé également que 2 millions soient consacrés, dès 2017, à la construction de l'héritage des JOP de 2024. Les jeux vivent au-delà de leurs épreuves. Cela concerne toutes les générations et nous devons montrer notre bonne volonté en la matière. Les comités de programmation qui déterminent actuellement la liste des équipements bénéficieront de subventions pour soutenir la construction d'équipements sportifs dans les territoires carencés et dans les territoires dont les équipements ne sont pas accessibles aux personnes handicapées. C'est le sport pour tous qui est envisagé.

Monsieur Juanico, vous m'interrogez, au travers de vos amendements, sur l'opportunité de reconduire, à compter de 2018 et jusqu'en 2024, la contribution additionnelle de la FDJ qui a servi à financer les stades de l'Euro. Je rappelle que l'État a contribué à hauteur de 152 millions d'euros à la construction des dix stades qui ont accueilli l'Euro – ou plutôt de neuf, puisque le Stade de France n'a pratiquement pas fait l'objet de travaux. Nous bénéficions désormais d'un patrimoine extraordinaire qu'il faut faire vivre, car il n'y a rien de pire en matière d'équipements sportifs que les « éléphants blancs », c'est-à-dire ces grands stades qui accueillent très peu de spectateurs. Cette question interpelle l'ensemble des dirigeants sportifs en la matière – sauf naturellement à Saint-Étienne où le stade est toujours plein, monsieur Juanico.

Je vous rejoins lorsque vous indiquez qu'il faut faire bloc derrière la candidature aux JOP, qu'il est nécessaire de soutenir plus fortement des projets éducatifs, la création d'emplois sportifs qualifiés et toutes les initiatives sportives. Cet amendement paraît donc aller dans le bon sens, comme celui que vous avez présenté lors de l'examen de la

première partie du projet de loi de finances et qui a été adopté. Je pense que cette réponse ira dans le sens que vous souhaitez.

Il y a un lien manifeste entre la santé publique et individuelle et le sport. J'ai bien noté que l'inactivité sportive représentait le quatrième risque de mortalité en Europe. Comme vous l'indiquez, le décret d'application sur la prescription du sport sur ordonnance pour les patients atteints d'une affection de longue durée est attendu d'ici à la fin de l'année. En revanche, je serai plus réservé quant à votre proposition d'un crédit d'impôt sport et entreprise sur le modèle d'un crédit d'impôt famille. Si l'intention est louable, votre proposition représente une dépense fiscale nouvelle pour l'État qu'il faut d'abord chiffrer. Une telle mesure devrait être inscrite à l'agenda du dialogue social avec les partenaires sociaux. Or le calendrier du projet de loi de finances pour 2017 ne le permet pas. Aussi, je vous confirme ma réserve sur la faisabilité d'un tel amendement, ce qui ne vous étonnera pas de la bouche du ministre concerné.

Vous m'avez interrogé sur l'opportunité d'allouer une taxe affectée à l'AFLD pour renforcer ses moyens. Nous allons augmenter de 9 % les ressources de cette agence qui proviennent déjà à 90 % de l'État. Cette hausse répond à vos préoccupations. C'est pourquoi je suis également réservé sur l'amendement que vous proposez.

En conclusion, chaque loi de finances impose des choix. Aujourd'hui, plus que jamais, je crois qu'ils sont clairs : les crédits de mon ministère augmentent. C'est un budget qui nous donne, avec Thierry Braillard, les moyens d'agir pour les jeunes qui restent la priorité du quinquennat, pour le secteur associatif et celui de l'éducation populaire qui, dans tous les domaines, permet que les déficits tiennent malgré les coups que nous avons reçus et les épreuves que nous avons subies. Le sport permet de nous rassembler comme aucune autre activité humaine. J'ai la charge d'un ministère de cohésion ; sport, jeunesse et vie associative sont des vecteurs de rassemblement, d'unité, de valeurs partagées. 2016 a été une année importante ; 2017 doit conforter nos avancées, en particulier grâce aux mesures contenues dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». J'espère, mesdames, messieurs les députés, que cette argumentation permettra de considérer avec faveur le budget que j'ai l'honneur de vous présenter.

Mme Sylvie Tolmont. Le sport, la jeunesse et la vie associative, pour les valeurs qui y sont cultivées, pour les principes républicains qui y sont défendus, forment une base solide sur laquelle s'appuie la construction de notre société et le rayonnement de notre nation. Aussi nous réjouissons-nous de la forte augmentation de ce budget, décidée par le Gouvernement pour la deuxième année consécutive. En effet, les crédits alloués à cette mission sont passés de 495 millions d'euros en 2015 à 738 millions d'euros en 2017, soit une croissance de 49 %.

Ce budget traduit pleinement notre volonté d'accompagner la cohésion sociale dans tous ses champs d'expression et confirme plus particulièrement la priorité accordée à la jeunesse par le Président de la République depuis 2012. Plusieurs mesures concrètes et importantes inscrivent cette promesse dans notre réalité.

L'engagement des jeunes est un premier support indispensable à l'affirmation de notre démocratie. C'est pourquoi ce budget consacre l'aboutissement d'une mesure majeure : le service civique. À la suite des attentats de janvier 2015 et dans le cadre d'une mobilisation généralisée pour refonder la

citoyenneté, le Président de la République avait annoncé, dès le mois de février suivant, la création d'un service civique universel, introduisant un droit pour les jeunes à s'engager. Depuis 2014, alors que 35 000 jeunes seulement avaient recours au service civique, le dispositif a pris toute son ampleur et concerne 110 000 jeunes en 2016. Les crédits réservés à son développement atteindront 390 millions d'euros en 2017, soit une hausse de 30 %. En un quinquennat, le Gouvernement a multiplié le nombre de missions de service civique par dix. Notre projet est ambitieux : nous voulons que le service civique soit accessible à la moitié d'une classe d'âge, soit près de 350 000 jeunes par an d'ici à trois ans, avant d'être généralisé à toute une génération après 2020.

Au-delà du soutien financier qui a été associé à cette réforme, le projet de loi « Égalité et citoyenneté » l'enrichit sur sa forme en permettant de diversifier les structures pouvant accueillir le dispositif. Pour conforter les effets de cette mesure, l'attention portée à la vie associative, encouragée par l'État dans son rôle d'employeur, est primordiale. En effet, en tant que piliers de la cohésion sociale, les associations contribuent à l'expression de notre démocratie. Elles sont des outils déterminants au service de l'intérêt général, indispensables pour créer du lien entre les générations et dynamiser l'économie de la France. D'ailleurs, le monde associatif représente 20 millions d'adhérents, 15 millions de bénévoles mais aussi 1,8 million de salariés, soit 10 % des emplois privés. Un Français sur deux est membre d'une association.

Cette année encore, le Gouvernement réaffirme son soutien au tissu associatif, en reconnaissant et en accompagnant son rôle d'employeur, par la création annoncée au 1^{er} janvier 2017 du CICE associations. Cette mesure, qui prévoit un allègement du coût du travail pour ces structures, implique 600 millions d'euros de baisses de charges. Je rappelle que la prime à l'embauche dans les PME a été ouverte aux associations de moins de 250 salariés et que 10 000 associations en sont déjà bénéficiaires.

Autre terrain privilégié d'expression du vivre ensemble et de partage de nos valeurs universelles, le sport bénéficie d'un appui très solide du Gouvernement. L'engagement de l'État en faveur de ce programme particulièrement appuyé se concrétise par une forte hausse du budget qui y est dédié. En tenant compte des 260 millions d'euros provenant du Centre national pour le développement du sport, c'est une enveloppe de 521 millions d'euros qui y est allouée en 2017, soit une augmentation de 24 millions d'euros par rapport à 2016.

À travers ces moyens, l'État entend conforter son soutien à la candidature de Paris à l'organisation des Jeux Olympiques 2024, lieu d'expression majeur des valeurs universelles véhiculées par le sport sur la scène internationale. Toutefois, il est surtout question de consolider le rôle du sport en matière d'insertion et de cohésion sociale.

Ainsi, au cœur de cette mobilisation figure la promotion du sport pour le plus grand nombre, priorité du Gouvernement à laquelle seront consacrés 44 millions d'euros en 2017, une part représentant 17 % du programme. Une attention toute particulière est portée dans ce cadre sur les jeunes scolarisés et sur les publics les plus éloignés de la pratique sportive. Au nom de la création du lien social que la généralisation de la pratique du sport permet, un nouvel effort sera réalisé pour la mise en œuvre du plan « Citoyens du sport ».

9 millions d'euros lui seront attribués pour accompagner la mise en œuvre d'actions citoyennes, de formation et d'emploi.

Les subventions réservées aux fédérations sportives sont préservées à leur niveau actuel : 79 millions d'euros. Enfin, l'Agence française de lutte contre le dopage bénéficie d'une hausse de ses crédits à hauteur de 700 000 euros, prouvant ainsi la prise de position volontariste de la France soucieuse de préserver l'éthique sportive. Ces efforts sont la marque concrète de l'attention de l'État accordée aux politiques sportives pour 2017 et soulignent sa profonde volonté de placer le sport au cœur des politiques publiques.

Pour tous les éléments que je viens de rappeler, c'est assurément avec une immense fierté que le groupe Socialiste, écologiste et républicain votera ce budget ambitieux – ce bon budget comme vous l'avez dit monsieur le ministre – qui octroie tous les moyens nécessaires à la réalisation de nos objectifs, dans le respect de nos engagements. Ces mesures serviront avec force et cohérence notre ambition d'améliorer notre vivre ensemble et notre souci de préserver toutes les valeurs qui forgent l'identité et l'essence de notre République, autour de la promotion du sport pour tous et du soutien renouvelé à toutes nos associations si indispensables en ces temps troublés.

M. Daniel Gibbes. Nous constatons le satisfecit du Gouvernement et des rapporteurs, notamment celui du rapporteur spécial qui souligne la priorité donnée à la mission « Sport, jeunesse et vie associative » au cours du quinquennat et son augmentation de 31 % depuis 2012. Sans vouloir polémiquer, je rappellerai juste que l'exécution des crédits dédiés au sport en 2012 s'élève à 265,3 millions d'euros environ. Les crédits demandés pour 2017 sont donc en baisse de 1,6 % par rapport à l'exécution 2012, voire de 15 % si l'on enlève les 36,1 millions d'euros dédiés à l'Agence centrale de Sécurité sociale (ACOSS) dans le programme en 2017. Bien sûr, nous reconnaissons la priorité donnée, dans le programme « Jeunesse et vie associative » au service civique sous ce quinquennat, ce qui interdit presque toute comparaison entre 2012 et 2017.

Le quinquennat précédent a fait le service civique ; vous avez décidé de sa montée en charge, objectif que nous partageons. C'est pourquoi les budgets ne sont pas les mêmes : 110 millions d'euros de crédits consommés en 2012, contre 390 millions prévus en 2017.

La hausse spectaculaire des crédits du programme 163 est largement responsable de la hausse constatée depuis 2012. D'ailleurs, abstraction faite des 280 millions d'euros injectés dans le service civique depuis 2012 – et ce n'est pas une petite abstraction j'en conviens –, le budget de la mission est stable.

Vous l'avez compris, mon souhait est simplement ici de lutter contre les comparaisons faciles à neuf mois de l'élection présidentielle, alors que nous pouvons nous retrouver sur certains points positifs de ce budget.

Je veux revenir sur les points saillants de cette mission budgétaire, et en particulier sur le programme « Sport ». Nous notons l'effort du Gouvernement en direction des sportifs de haut niveau, le financement en année pleine de la couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP), le déblocage inattendu de 10 millions d'euros supplémentaires pour soutenir la candidature de Paris aux JOP en vue d'accompagner la génération de sportifs qui

se prépare pour 2024 et la défiscalisation des primes des médaillés olympiques adoptée lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances.

S'agissant du sport pour tous, le CNDS bénéficie d'une première tranche de 10 millions d'euros pour la mise en place d'un plan de rattrapage des équipements sportifs pour l'outre-mer. Pouvez-vous nous donner les principales orientations de ce plan à ce stade, notamment les objectifs précis et la ventilation en fonction des territoires ?

En ce qui concerne le programme « Jeunesse et vie associative », nous soutenons la montée en charge du service civique et l'objectif de 150 000 volontaires dès l'année prochaine. Toutefois, rappelons simplement que l'objectif de 70 000 volontaires en 2015 n'a pas été atteint malgré une montée en charge significative avec plus de 52 000 jeunes accueillis en structure. On comprend bien que l'objectif du Gouvernement en 2017 ne pourra être satisfait qu'au prix de la réforme du périmètre de l'agrément du service civique en cours d'examen dans le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Si le texte mentionne explicitement que le service civique n'est pas substituable à l'emploi, il faudra néanmoins faire preuve de la plus grande vigilance pour sauvegarder la nature des missions proposées aux volontaires.

Par ailleurs, si l'effort budgétaire en faveur du service civique mérite d'être salué, se pose la question de sa soutenabilité à terme, en particulier à la suite de l'annonce du président François Hollande de porter à 350 000 le nombre de jeunes effectuant un service civique. Accueillir la moitié d'une classe d'âge représente, en retenant une hypothèse basse, un budget de près de 1 milliard d'euros. Dans le contexte de rétablissement des comptes et de rareté des deniers publics et des nouvelles dépenses annoncées pour 2017 et 2018, quelles sont les pistes d'économies envisagées pour dégager ce milliard d'euros ?

Nous ne pouvons que regretter la baisse des crédits destinés à la vie associative hors FONJEP. Les crédits du Fonds de développement de la vie associative (FDVA) ainsi que de soutien aux associations agréées « jeunesse et éducation populaire » enregistrent des baisses de près de 20 % en deux ans. Cette politique n'est pas très cohérente au moment où le Gouvernement tente d'envoyer un message aux responsables associatifs avec la création d'un congé engagement, si ce n'est que déléguer la gestion des absences des responsables associatifs aux entreprises est plus commode que maintenir les fonds pour les former.

Je reviendrai brièvement sur l'annonce du Premier ministre en ce qui concerne la mise en place d'un crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, supposé compenser l'absence de CICE pour les associations, ou la baisse de charges sur les salaires à hauteur de près de 600 millions d'euros dont devraient bénéficier toutes les associations employeuses. Le groupe Les Républicains craint que ce dispositif rejoigne les 10 milliards d'euros de mesures déjà annoncées par le Gouvernement en 2017 et qui ne semblent aucunement financées, si ce n'est par la dette. Certes, les taux d'intérêt sont bas, mais cela ne justifie pas une ouverture des vannes de la dépense publique à la veille de l'élection présidentielle. Pouvez-vous nous en dire plus sur son financement ?

En conclusion, si nous notons un ensemble d'efforts positifs, nous émettons certaines craintes. C'est pourquoi notre groupe s'en tiendra à une abstention constructive.

M. Yannick Favennec. La situation dans laquelle se trouvent les jeunes dans notre pays appelle à l'humilité et justifie un engagement financier ambitieux.

En effet, depuis la crise financière de 2008, le taux de pauvreté des enfants a progressé de 1,7 point pour atteindre 19,8 %. En 2013, 2,7 millions d'enfants vivaient sous le seuil de pauvreté, soit 400 000 de plus qu'en 2008. Près de 24 % des jeunes actifs sont au chômage, 110 000 jeunes sortent du système éducatif sans diplôme et 1,9 million de jeunes sont sans emploi et ne suivent ni études ni formation.

La précarité guette également ceux qui ont un emploi puisqu'un jeune sur quatre travaille à temps partiel et que l'écrasante majorité des embauches des jeunes se fait en contrat à durée déterminée (CDD).

Durant sa campagne, l'objectif de François Hollande était « que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012 ». Pourtant, même si des mesures, parfois soutenues par le groupe Union des démocrates et indépendants, ont été prises à destination des jeunes depuis 2012 avec le déploiement du service civique, la caution locative, le plan Jeunesse, la garantie jeunes, ces dispositifs ne peuvent incarner à eux seuls une politique ambitieuse.

Cela étant, nous soutenons l'action en direction de la jeunesse, et plus particulièrement l'objectif en faveur de l'engagement et de la mobilité des jeunes à travers le programme « Erasmus + ». Lors de l'examen, en première lecture, du projet de loi « Égalité et citoyenneté », nous avons d'ailleurs défendu l'instauration d'une mobilité européenne et internationale des apprentis. Pendant la période de mobilité à l'étranger des apprentis, les effets du contrat d'apprentissage sont suspendus mais l'apprenti reste sous statut de stagiaire de la formation professionnelle.

Depuis de nombreuses années, nous dénonçons en priorité l'éparpillement des crédits et le manque de suivi des politiques à destination de la jeunesse. L'UDI regrette que seule l'action n° 2 du programme 163 « Jeunesse et vie associative » soit véritablement consacrée aux jeunes tandis que les deux autres actions encouragent seulement le développement de la vie associative et le service civique.

En ce qui concerne la vie associative, le service civique bénéficie d'un engagement financier important et les moyens qui lui sont accordés sont en hausse cette année de 29 %, pour s'élever à 390 millions d'euros.

S'agissant des crédits consacrés au développement de la vie associative, si nous avons salué l'augmentation des crédits qui lui étaient consacrés dans le précédent projet de loi de finances, nous regrettons aujourd'hui la baisse de près de 2 millions d'euros sur un an. Ces baisses successives des dotations ne permettent plus aux collectivités territoriales de garantir, comme elles l'ont fait par le passé, un soutien financier aux associations.

J'ai bien noté, avec mon groupe, l'annonce du Premier ministre, en date du 7 octobre, de créer au 1^{er} janvier 2017 un crédit d'impôt pour les associations. Le but est d'alléger le coût du travail pour ces structures qui ne bénéficient pas du CICE. C'est une bonne nouvelle, mais comment comptez-vous financer cette mesure ? N'oubliez pas non plus les autres associations, celles qui n'ont pas de salariés et qui ne fonctionnent que sur la base du bénévolat. La capacité des

associations à produire du lien et garantir la cohésion sociale – je le vois quotidiennement dans mon territoire rural de la Mayenne – doit être plus que jamais confortée.

Si la simplification des démarches et du fonctionnement quotidien des associations est une initiative louable, les bénévoles ont également besoin d'être soutenus, reconnus et encouragés pour leur engagement quotidien et leur générosité.

J'en viens maintenant au sport. Le groupe UDI considère qu'il est grand temps d'engager une politique ambitieuse en faveur du sport et de donner les moyens à notre pays de s'inscrire comme une nation de sport de haut niveau. L'exemple de l'investissement des Britanniques en amont et en aval des Jeux olympiques de Londres est probant puisque la Grande-Bretagne s'est classée juste derrière les États-Unis et la Chine en 2012, et surtout elle a été la deuxième nation au classement des médailles l'été dernier à Rio, devant la Chine.

À Rio, la France a terminé à la septième place au classement des nations, un rang inférieur à l'ambition initiale de figurer durablement dans le top 5. Il en est de même pour les jeux paralympiques puisque la France s'est classée à la douzième position.

Comme nous l'avions précisé l'année dernière, nous estimons que le financement de la candidature de Paris aux Jeux olympiques devrait être pris sur le budget des sports plutôt que sur celui du Centre national pour le développement du sport. À force d'amputer les ressources du CNDS, il est à craindre en effet que la part territoriale du Centre et l'aide apportée aux petits clubs subissent un nouveau recul.

Nous nous étonnons également que le prélèvement sur les mises des jeux de loterie destiné à financer la contribution du CNDS aux projets de construction ou de rénovation de stades devant accueillir l'Euro 2016 de football ainsi qu'à la candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ne soit pas prolongé jusqu'en 2024. Suivant l'issue du vote de la ville hôte, les ressources dégagées pourraient venir abonder un fonds dédié, au sein du Centre national pour le développement du sport, au renforcement de l'héritage sportif des grands événements sportifs internationaux.

Enfin, nous sommes satisfaits de constater que la sincérité des compétitions sportives et leur éthique figurent parmi les objectifs du Gouvernement pour la prochaine année : la lutte contre le dopage est un enjeu sanitaire et sportif majeur qui doit mobiliser les pouvoirs publics.

L'augmentation du taux de sportifs de haut niveau ayant bénéficié d'un suivi médical complet est une mesure encourageante. En revanche, nous regrettons vivement que les contrôles antidopage diligentés hors compétition en 2015 soient en baisse.

Nous veillerons à ce que ces chiffres se redressent dans les années à venir. Le dopage est un désastre en termes de santé publique, mais également un fléau moral puisqu'il attaque la crédibilité de la valeur du sport, de l'effort et du dépassement de soi.

En conclusion, regrettant que votre budget ne bénéficie pas de crédits plus importants, le groupe UDI ne le votera pas.

M. Gabriel Serville. Mon intervention, à l'instar de celles que je produis habituellement sur les bancs de l'Assemblée, comportera deux parties bien distinctes. La première traitera de l'approche globale du budget 2017 que vous nous présentez aujourd'hui, tandis que la seconde fera un zoom plus particulier sur le territoire de la Guyane.

Monsieur le ministre, permettez-moi tout d'abord de saluer la très belle progression de 8 % affichée par la mission « Sport, jeunesse et vie associative », qui pourrait faire des envieux parmi les autres ministères. À n'en point douter, et conformément aux engagements du Président de la République de préserver la cohésion sociale, ce budget permettra de répondre aux très nombreuses sollicitations émanant notamment des associations et d'une jeunesse en quête d'implication civique et citoyenne.

En outre, je reconnais à travers votre engagement et votre détermination, des valeurs susceptibles de redonner du sens à notre vivre ensemble, en mettant un accent particulier sur la mixité sociale et l'égalité territoriale.

Cependant, vous qui avez indiqué qu'il ne saurait y avoir de France fraternelle dans un pays morcelé et ghettoïsé, vous pourrez aisément comprendre ma surprise à l'énoncé des crédits budgétaires qui seront fléchés sur le territoire guyanais faiblement peuplé, et néanmoins siège d'une population plurielle qui a vocation à se forger un destin commun au sein de la République. C'est là l'objet de ma question.

En effet, la Guyane, deuxième région de France par la taille et région la plus jeune de France avec Mayotte, recevra en 2017 respectivement 0,05 % des crédits du programme 163 « Jeunesse et vie associative » et 0,02 % des crédits du programme 219 « Sport », pour un total de 379 353 euros, alors que l'enveloppe nationale frise le milliard d'euros...

Aussi, sans chercher à faire des comptes d'apothicaire, alors qu'en moyenne l'État dépensera quinze euros par habitant au titre de ces deux programmes, en Guyane ces dépenses tombent à moins de 1,50 euro par habitant, c'est-à-dire dix fois moins. Je rappelle qu'un Guyanais sur deux a moins de vingt-cinq ans, et les retards en matière de déclinaison des politiques publiques sont tels que la Guyane est la région de France qui enregistre le plus grand nombre d'associations par habitant.

De surcroît, le tissu associatif éprouve toutes les peines du monde à assurer ses missions, faisant face notamment à une raréfaction des subventions accentuée par la mauvaise santé financière des collectivités locales. Et croyez-moi, monsieur le ministre, ce n'est pas le budget que vous présentez aujourd'hui qui nous fera bondir de joie...

Pourtant, à l'occasion de votre récent passage en Guyane vous avez pris des engagements, à travers notamment la garantie jeunes, le soutien à l'Institut de formation et d'accès au sport ou encore en faveur du développement du service civique. Je reconnais néanmoins que nous partions de si loin que le fossé à combler pour atteindre l'égalité réelle reste impressionnant, en dépit des petites progressions observées.

En conséquence, serait-il possible d'effacer le doute qui persiste quant à la capacité que développerait votre ministère en vue d'établir une péréquation plus juste parce que plus

équitable entre les besoins exprimés par la base, les espoirs suscités par vos annonces et les prévisions budgétaires pour 2017, notamment sur les programmes 163 et 219 ?

Monsieur le ministre, dans l'attente de votre réponse, vous comprendrez mon hésitation à émettre un avis très favorable sur le projet de budget de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ». Il en va de même pour mes collègues du groupe GDR, qui s'inscrivent dans un élan de solidarité à l'égard de la problématique guyanaise.

M. Dominique Lefebvre, président. Maintenant que nous avons entendu les porte-parole des groupes, la parole est à ceux de nos autres collègues qui veulent vous interroger, monsieur le ministre.

M. Pascal Demarthe. Monsieur le ministre, ce qui m'interpelle, c'est l'importance de la vie associative pour notre jeunesse et son implication dans la société, *a fortiori* dans le contexte actuel. Une étude très récemment parue du centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) montre ainsi que, depuis les attentats du 13 novembre dernier, les jeunes s'engagent de plus en plus dans la vie associative.

Ainsi, malgré tout ce que l'on peut entendre, les jeunes sont donc loin d'être repliés sur eux-mêmes. Vous-même l'avez dit, monsieur le ministre : « Les jeunes semblent se détourner des engagements politiques classiques. À nous aussi de réinventer une nouvelle forme de démocratie, pour donner la parole aux jeunes ! » C'est sous cet angle optimiste que j'ai souhaité aborder le rapport pour avis de notre collègue Patrick Vignal.

Comme l'an dernier, les crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative » sont en hausse, le montant des crédits de paiement s'élevant à 738 millions d'euros. C'est la traduction de la priorité donnée à la jeunesse dès 2012 par le Président de la République, et réaffirmée avec constance ; c'est aussi celle des mesures issues du comité interministériel du 6 mars 2015 relatif à l'égalité et à la citoyenneté. Ainsi, l'engagement de la jeunesse dans la vie citoyenne, l'action associative dans les quartiers sensibles et la prise en compte du sport en tant que facteur d'intégration pour les Français les plus fragiles et facteur de rayonnement pour la France sont bien des priorités pour notre gouvernement.

Je voudrais, pour ma part, revenir sur la question du service civique.

En 2017, l'ensemble de la hausse du budget se concentre sur le service civique ; vous-même l'avez souligné, monsieur le ministre. À la suite de l'adoption en première lecture du projet de loi « Égalité et citoyenneté » dont l'examen n'est pas terminé, le service civique a donc été pensé comme une incitation à l'engagement des jeunes, de quelque milieu social qu'ils viennent. Cependant, comme l'écrit notre rapporteur pour avis, ce type de dispositif présente des limites du point de vue du brassage social, et il ne faudrait pas qu'il devienne une solution unique qui absorberait tous les moyens de l'État au détriment du sport ou de l'éducation populaire. Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous préciser les solutions envisageables pour éviter ces deux écueils ?

De plus, même si le développement exponentiel du service civique témoigne de son succès, le manque de missions est souvent pointé du doigt. Si l'ambition affichée est que chaque jeune puisse trouver une mission, sa mise en application n'est pas évidente. Aujourd'hui encore, 75 % des

missions proposées relèvent du secteur associatif. L'objectif est de les développer dans les organismes publics nationaux et locaux, mais l'un des problèmes, pour les organismes d'accueil, est qu'il leur faut créer les missions, organiser la tâche des volontaires et les encadrer. Comment donc développer le service civique dans le service public, pour donner ainsi un véritable sens de l'intérêt général ?

Une étude du CREDOC élabore une typologie des jeunes selon leur engagement dans la société. Il apparaît que c'est particulièrement sur les plus éloignés de l'emploi et de l'enseignement qu'il faut agir. N'est-ce pas alors à l'éducation d'innover sur ce sujet et à l'école d'encourager les jeunes à plus d'investissement personnel dans des activités associatives, humanitaires ou sportives ? Car c'est bien cette nouvelle forme de démocratie qu'il nous faut réinventer. C'est bien l'engagement de la jeunesse qu'il faut revaloriser pour renforcer le lien social.

M. Dominique Lefebvre, président. Si M. Favennec a exprimé tout à l'heure le point de vue de son groupe, il souhaitait aussi, monsieur le ministre, vous poser une question en son nom propre.

M. Yannick Favennec. Je veux vraiment insister, monsieur le ministre, sur le bénévolat associatif. La capacité du monde associatif à renforcer le lien social, notamment dans les territoires ruraux, mais également à garantir la cohésion sociale, doit plus que jamais être confortée.

Le nombre de bénévoles progresse, mais il faut favoriser le renouvellement des responsables associatifs notamment grâce à des mesures d'accompagnement et de formation qui leur permettront de mieux exercer leur activité. La formation permet de sécuriser l'environnement juridique de l'association et des bénévoles qui l'animent et la dirigent. Mais surtout, elle favorise la prise de responsabilités des bénévoles, particulièrement des dirigeants ; elle les sécurise, les motive, les fidélise. Je le constate régulièrement lorsque j'en rencontre dans ma circonscription de la Mayenne : ils ont besoin de notions juridiques, comptables, sociales ou encore d'informations relatives à l'obtention de financement. Récemment, le président d'une association locale de familles rurales me confiait qu'il allait abandonner son mandat, faute de savoir rédiger des bulletins de salaire et d'avoir été formé à la gestion des ressources humaines.

Le développement de la vie associative est largement tributaire de celui des compétences des bénévoles. Quelle est votre position, monsieur le ministre ? Quelles mesures comptez-vous prendre pour renforcer l'accompagnement des bénévoles qui prennent des responsabilités ?

Mme Valérie Corre. Monsieur le ministre, je me réjouis à mon tour de voir les crédits de votre ministère progresser, hausse parfaitement en phase avec les objectifs fixés par le Président de la République en matière d'engagement citoyen et de service civique.

Ce budget nous permettra aussi d'assumer les mesures que nous adoptons dans le cadre de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté » auquel je suis particulièrement attachée. Nous y renforçons notamment le rôle de l'Agence du service civique, dont le rôle se révèle chaque jour plus important, notamment dans le déploiement des nouvelles missions, l'accompagnement des nouvelles structures pour la montée en charge du service civique, le contrôle des missions – nous ne voulons aucune ambiguïté entre l'emploi et l'engagement. Nous confirmez-vous, monsieur

le ministre, que des moyens supplémentaires sont accordés à l'agence dans le projet de budget pour 2017 ? Le moment est important pour elle.

Et puis, outre les salariés des associations, ce sont aussi des bénévoles qui veillent à l'accueil et à l'encadrement des jeunes en service civique – mon collègue vient d'en parler. Je vous interroge donc à mon tour sur la formation des bénévoles associatifs. Il me semble que vous aviez comme objectif un plan de formation de 150 000 bénévoles pour 2017. Où en sommes-nous ?

M. Patrick Kanner, *ministre de la ville, de la jeunesse et des sports*. Je remercie l'ensemble des parlementaires qui se sont exprimés pour la tonalité extrêmement constructive de leurs propos.

La satisfaction globale que vous avez exprimée au nom du groupe socialiste, écologiste et républicain, madame la députée Tolmont, est à la hauteur de la réalité de nos engagements. L'instauration d'un crédit d'impôt pour les associations, effectivement très attendue, est un point très positif : soutenir le secteur associatif, c'est soutenir l'économie, créer des emplois qualifiés, des emplois de proximité, des emplois durables, des emplois par définition non délocalisables, des emplois qui font du lien social, et non des emplois de seconde zone ; d'où la création de ce crédit d'impôt. Effectivement, 600 millions d'euros, c'est beaucoup d'argent, et c'est dans le cadre de la régulation générale du budget que nous trouverons les moyens nécessaires, puisqu'il s'agit d'une dépense fiscale qui se mettra progressivement en place. Que pourrait-il se passer si le secteur associatif rencontrait des problèmes de trésorerie avant la fin de l'exercice 2017 ? Bpifrance interviendra autant que nécessaire. De grandes associations comme l'Association des paralysés de France (APF) ou la FEHAP seront très largement bénéficiaires, et on peut leur faire confiance pour créer une dynamique source d'emplois, fortifier l'indispensable lien social et remplir de nouvelles missions pour répondre aux attentes de nos concitoyens.

Je vous remercie, madame Tolmont, d'avoir évoqué le service civique. Nous nous donnons les moyens de sa montée en charge. Je m'en félicite parce que l'immense majorité des jeunes qui effectuent un service civique considèrent qu'en donnant à la collectivité, à la société, ils reçoivent beaucoup ; c'est là une culture de l'engagement, très positive, que notre pays doit développer.

Faut-il rendre le service civique obligatoire ? Je suis convaincu que la question sera à l'ordre du jour du débat politique, notamment lors de l'élection présidentielle. Pour ma part, j'ai toujours préféré le volontariat, à condition qu'il y ait suffisamment de missions pour que tous les jeunes désireux de s'engager puissent faire leur service civique dans de bonnes conditions. C'est ce que le Président de la République appelle l'universalisation du service civique. Universaliser le service civique, c'est-à-dire atteindre, au vu des demandes constatées, l'objectif de 50 % d'une classe d'âge, coûterait près de 1 milliard d'euros ; mais un service civique obligatoire, voire un service militaire rétabli, coûterait entre 4 et 5 milliards d'euros... Je ne suis pas sûr, aujourd'hui, que cela corresponde à la volonté de nos concitoyens les plus jeunes ni à ce que notre État est capable d'assumer. En 1997, quand le président Jacques Chirac a suspendu – et non supprimé –, le service militaire, celui-ci ne concernait qu'une demi-classe d'âge – seulement les hommes –, et encore à peine 200 000 des 380 000 mobilisables le faisaient-ils réellement, des astucieux contournant l'obliga-

tion. Nous pourrions cependant en débattre à nouveau. Je vous remercie en tout cas, madame Tolmont, de m'assurer que les crédits de la mission recueilleront les suffrages des députés de votre groupe.

J'ai été accueilli très chaleureusement en Guyane – je ne fais pas référence qu'aux températures de la saison sèche –, mais, effectivement, nous n'avons pas eu la chance de nous y rencontrer, monsieur Serville, car je ne suis pas resté longtemps. Vous n'en avez pas moins raison de souligner que l'égalité républicaine implique l'égalité des territoires. C'est d'ailleurs dans cet esprit que j'ai par exemple tenu à installer l'un des douze délégués du Gouvernement dans les quartiers prioritaires de Cayenne. C'est un choix ; je voulais absolument que la ville de Cayenne puisse, compte tenu des difficultés qu'elle rencontre, bénéficier de ces fonctionnaires un peu exceptionnels, un peu « couteaux suisses », si j'ose dire. Mais il n'y a naturellement pas que Cayenne en Guyane...

J'ai aussi annoncé un plan pour l'outre-mer, financé à hauteur de 10 millions d'euros par le CNDS et de 10 millions d'euros par le ministère. Sur quatre ans, ce sont donc 80 millions d'euros qui seront consacrés à la remise à niveau des infrastructures mais également à la création d'une dynamique structurante. Mon ambition est simple : doubler le montant de ce plan grâce à la contribution des collectivités territoriales. Pour l'heure, les présidents de région semblent accueillir ce plan très favorablement. L'État prend ses responsabilités, mais l'objectif n'est pas qu'il finance les travaux à 100 %.

J'ai vu différents équipements structurants en Guyane, des réalisations d'une très grande qualité, notamment l'Institut de formation et d'accès au sport (IFAS), qui est une forme de centre de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS), sans en être un. Cependant, j'ai aussi vu, c'est un paradoxe, d'autres équipements dans un état lamentable, très mal entretenus pour des raisons budgétaires. L'objectif du plan sera donc d'abord de remettre à niveau les équipements existants. Cela peut être fait dès l'année prochaine, car, techniquement, avec nos directions régionales et départementales, c'est relativement aisé à traiter. Ensuite, il s'agira de créer de nouveaux équipements pour des sports qui ne sont pas représentés outre-mer. Et peut-être pourrions-nous envisager, pour la quatrième année, en nous laissant le temps de la réflexion et du diagnostic, de grands équipements structurants. La Guyane n'en manque pas, puisqu'elle a bénéficié du fameux projet « Guyane, base avancée » pour la Coupe du monde de football de 2014 au Brésil et les Jeux olympiques et paralympiques de Rio de 2016 ; 8 millions d'euros du CNDS ont ainsi été débloqués. La maison des arts martiaux de Matouri, par exemple, a été créée dans ce cadre. Globalement, de 2006 à 2014, la Guyane a bénéficié de près de 15 millions d'euros de subventions d'équipements sportifs du CNDS, et, en 2016, nous avons mobilisé 1,4 million d'euros pour la Guyane. Ce n'est jamais suffisant. Loin de toute condescendance, nous devons viser, pour l'outre-mer, la même qualité d'équipements sportifs qu'en métropole ; c'est précisément l'objectif de ce plan. En matière sportive, jamais un plan aussi important n'aura été mis en œuvre pour l'outre-mer.

Vous avez raison, monsieur le député Serville, de souligner que la Guyane est le département le plus jeune de la France – on sait pourquoi. Il est clair que nous devons mobiliser tous les dispositifs dont nous disposons, en particulier le service civique. Son budget a donc été multiplié par quatre en quatre ans pour la Guyane, qui a ainsi pu offrir 462 missions en

2015. J'espère que nous irons encore plus loin cette année. Soyez assuré de mon soutien – et j'espère que ce soutien vous incitera à envisager les crédits de cette mission d'un œil plus favorable.

Vous avez évoqué, monsieur Gibbes, les crédits du sport. Je tiens à éviter tout malentendu : en 2012, le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale était de 255 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale ; en 2017, il est de 261 millions d'euros. Je tiens les chiffres à votre disposition en tant que de besoin.

Vous avez évoqué la priorité à la jeunesse, en mettant en garde contre les comparaisons faciles. N'en prenez pas ombrage, mais précisément, la comparaison est facile entre l'héritage reçu de la majorité précédente et ce que nous faisons aujourd'hui ! En 2012, la page était blanche, pour ne pas dire trouée – je songe aux crédits de l'éducation, en particulier, et à la suppression des 4 000 postes des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Quant aux montants alloués au service civique, ils sont passés de 8 millions d'euros à 390 millions d'euros en 2017 ! Martin Hirsch me félicitait tout à l'heure pour cet effort sans précédent. Qu'y avait-il d'autre, en 2012 ? Le RSA jeunes, qui comptait moins de 10 000 bénéficiaires, a été remplacé par la prime d'activité, qui compte 500 000 bénéficiaires et se traduit par 10 % de pouvoir d'achat supplémentaires pour les travailleurs modestes.

Mentionnons également les 300 000 emplois d'avenir, qui n'existaient pas en 2012 ; on peut porter un regard critique sur les emplois aidés, mais, avec une démographie aussi dynamique que la nôtre – une chance, comme nous le verrons en 2050, quand notre pays sera le plus peuplé d'Europe –, il faut accompagner l'intégration de jeunes tant que la croissance n'est pas à la hauteur. Tous les ans, ce sont 810 000 jeunes qui rejoignent la population active, tandis que nous comptons 700 000 départs en retraite. L'écart est strictement symétrique de celui constaté en Allemagne, où les départs en retraite sont supérieurs de 100 000 aux entrées dans la vie active – et je n'évoque pas le cas du Japon, qui a perdu un million d'habitants en quelques années. C'est pour nous une chance, mais également un défi. Nous accompagnons donc les jeunes avec les emplois d'avenir mais aussi avec la garantie jeunes, formidable dispositif qui donnera l'an prochain une deuxième chance à 150 000 d'entre eux, avec les cautions locatives pour les moins de 30 ans, avec l'aide à la recherche d'un premier emploi (ARPE), dont bénéficient les jeunes boursiers à la fin de leurs études. Je pourrais aussi vous parler d'Erasmus + et du développement des bourses... Oui, monsieur le député, la comparaison est facile entre la politique menée par la précédente majorité et la nôtre, même s'il faut aller encore plus loin, car une jeunesse a besoin de se sentir en confiance vis-à-vis des pouvoirs publics.

Je pense vous avoir répondu sur le plan pour l'outre-mer au moment où je me suis adressé au député de Guyane ; pour ce qui est du périmètre du service civique, vous avez raison : des entreprises publiques à 100 % capitales d'État pourront accueillir des jeunes en service civique, et notamment les SDIS que j'ai évoqués. Cela permettra d'assurer la montée en charge sacrifier la qualité du service civique sans sur l'autel de la quantité.

En ce qui concerne le FDVA, je l'ai déjà indiqué, nous avons là des crédits disponibles non utilisés ; il faut examiner cela, ce nous avons fait.

Cela étant, le renforcement de l'engagement dans le secteur associatif, dont M. Favennec se montre soucieux, ne peut reposer uniquement sur des emplois aidés ou le service civique. Le bénévolat doit effectivement être conforté. Je remercie à cet égard la présidente de la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi « Égalité et citoyenneté » Annick Lepetit, ainsi que Valérie Corre, ici présente. Elles ont défendu une mesure importante : le congé d'engagement, de six jours, fractionnable, négociable avec son employeur, public ou privé, pour permettre à des salariés, de se consacrer bénévolement – puisque le congé ne serait pas rémunéré – à leur association. Hélas, le Sénat est revenu sur cette disposition, que vos groupes avaient également combattue à l'Assemblée. C'était pourtant, à nos yeux, une réelle avancée ; ce que le monde associatif offre de meilleur, c'est de permettre à des citoyens de consacrer une part de leur temps aux autres. J'espère que l'Assemblée nationale rétablira cette mesure extrêmement attendue par le secteur associatif, qui, d'ailleurs, n'a pas compris la position de la droite et du centre au Sénat. Un tel congé n'est pas simplement un surcoût pour les collectivités locales, l'État ou le secteur privé de notre pays, c'est aussi une chance : un salarié engagé est un salarié utile pour la société, et donc aussi pour l'entreprise qui l'emploie. C'est du gagnant-gagnant. Cela permettrait de répondre aux préoccupations que vous avez exprimées. Si vos groupes pouvaient dans quelques jours se rendre à nos arguments, j'en serais heureux.

Vous avez également soulevé, monsieur Favennec, la question de la formation. Le FDVA finance 5 700 actions, au bénéfice de 180 000 personnes, qui pourront valoriser leur engagement dans le cadre du compte engagement citoyen, instauré par la loi travail. J'espère que le rôle central du FDVA sera suffisamment reconnu pour qu'il bénéficie de crédits supplémentaires lors d'exercices budgétaires ultérieurs. Ce ne sera pas le cas en 2017, mais cette année charnière pourra lui ouvrir des perspectives pour développer son fonds de formation, absolument indispensable. Je le répète, le compte engagement citoyen est l'un des moyens qui permettront de favoriser l'engagement associatif des Français.

Effectivement, 25 % des jeunes actifs sont aujourd'hui au chômage – je dis bien « actifs », n'oublions pas que nombreux sont aussi les jeunes en formation et les jeunes étudiants. Ce taux est beaucoup trop élevé, mais, bonne nouvelle, selon les derniers chiffres du chômage, publiés il y a quelques jours, le nombre de jeunes au chômage est inférieur de 40 000 à ce qu'il était en septembre 2012. Le chômage des jeunes a donc reculé non seulement en taux mais aussi en stock, si vous me passez l'expression. Ce n'est pas encore suffisant ; il faut continuer, mais cela montre le chemin parcouru, d'autant que l'évolution démographique aurait pu conduire à ce que 500 000 jeunes se retrouvent sur le carreau sans les mesures prises par les gouvernements successifs de Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls.

Enfin, vous avez parfaitement raison : il faut conforter l'Agence française de lutte contre le dopage. Avec Thierry Braillard, j'envisage de la conforter non seulement sur le plan financier mais aussi par un adossement à une grande université reconnue dans le domaine de la biologie. Aujourd'hui, le laboratoire de l'AFLD est installé dans un CREPS. C'est sympathique, mais si l'AFLD pouvait se rapprocher d'une université et accueillir le travail de doctorants, elle serait encore mieux placée qu'elle ne l'est aujourd'hui sur le plan international. Rappelons que la France s'est mise en conformité avec le code mondial antidopage depuis quelques mois.

Mme Valérie Corre a évoqué l'Agence du service civique. En 2017, elle disposera de cinquante et un emplois, soit dix de plus qu'en 2016. C'est un moyen de nous mettre en phase avec les ambitions de développement du service civique qu'a exprimées le Président de la République.

Le dossier de candidature de Paris aux Jeux olympiques de 2024 est très bon dossier. Si 1,5 milliard d'euros de fonds publics sont nécessaires pour boucler financièrement le dossier, l'État s'est déjà engagé, pour sa part, à hauteur de 1 milliard d'euros. Je me félicite de notre capacité à rassembler tout le pays autour de ce dossier : l'État, la région Île-de-France, la ville de Paris. Il est bon que majorité et opposition puissent se retrouver pour montrer un visage uni de notre pays, pour montrer que cette candidature n'est pas celle d'un clan ou d'un autre, mais bien celle d'une France sportive et rassemblée.

C'est par ce message d'espoir que je conclus.

M. Dominique Lefebvre, président. Merci, monsieur le ministre. Je ne veux pas préjuger du vote de mes collègues, mais les propos des différents rapporteurs me suggèrent qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter à propos de l'adoption des crédits de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Je remercie également vos collaborateurs et vos services du travail qu'ils fournissent tout au long de l'année.

M. le président Patrick Bloche. Nous vous remercions, monsieur le ministre, et vous souhaitons une bonne fin de journée.

La réunion de la commission élargie s'achève à seize heures quarante.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2017

Compte rendu de la commission élargie du jeudi 27 octobre 2016

(Application de l'article 120 du règlement)

Justice

La réunion de la commission élargie commence à neuf heures trente sous la présidence de M. Dominique Lefebvre, vice-président de la commission des finances, et de M. Dominique Raimbourg, président de la commission des lois.

M. Dominique Lefebvre, président. La présente commission élargie va entendre M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les crédits du projet de loi de finances (PLF) pour 2017 consacrés à la mission « Justice ». Dominique Raimbourg, président de la commission des lois, et moi-même sommes heureux de vous accueillir, monsieur le ministre.

La Conférence des présidents a reconduit les modalités d'organisation de la discussion de la seconde partie du PLF. Je donnerai d'abord la parole au rapporteur spécial de la

commission des finances et aux quatre rapporteurs pour avis de la commission des lois, pour cinq minutes chacun, puis, après la réponse du ministre, aux représentants des groupes politiques, pour cinq minutes, et aux collègues qui souhaitent poser des questions, pour deux minutes.

M. le président Dominique Raimbourg. Nous nous félicitons que, grâce à l'intervention et à la détermination du ministre, le budget de la justice connaisse une augmentation importante, alors que ce ministère est sous-budgété depuis une trentaine d'années. L'administration judiciaire souffre d'un engorgement des dossiers et d'un manque de moyens matériels. L'administration pénitentiaire est confrontée à une surpopulation endémique. Ce budget représente une lueur d'espoir, que nous vous remercions d'avoir allumée, monsieur le ministre.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial de la commission des finances. Nous entamons l'examen des crédits de la mission « Justice » de ce qui sera le dernier budget de la législature. De mon point de vue, ce travail ne saurait se limiter au suivi de la courbe des crédits et des plafonds d'emplois : il s'agit d'établir des bilans et, si possible, de prendre des mesures utiles pour un service public si essentiel pour notre contrat social.

Dans cette optique, que penser de la programmation que le Gouvernement nous propose pour 2017 ? À tous égards, il s'agit indéniablement, je le souligne, d'un acte de volontarisme budgétaire. D'abord en raison du contexte : alors que les déséquilibres accumulés par nos finances publiques rendent plus que jamais nécessaire une stricte maîtrise des dépenses de l'État, le PLF pour 2017 affiche une progression assez remarquable des crédits affectés à la mission « Justice ». Par rapport à l'exercice 2016, les autorisations d'engagements demandées connaissent en effet une croissance de 26,64 %, et les crédits de paiement une augmentation de 4,77 %.

Au-delà des chiffres, le caractère remarquable de l'effort proposé tient à son ampleur, mais surtout aux priorités retenues. De fait, l'ensemble des programmes bénéficient d'une augmentation souvent soutenue de leurs moyens. Je pense au programme « Accès au droit et à la justice », mais ce constat vaut également pour le programme « Justice judiciaire » ou encore, à un degré moindre, pour les programmes « Conduite et pilotage de la politique de la justice » et « Protection judiciaire de la jeunesse ».

S'agissant des priorités, je pense que chacun d'entre nous peut se réjouir que le PLF pour 2017 comporte déjà un certain montant des crédits nécessaires à la réalisation du nouveau programme immobilier pénitentiaire annoncé par le garde des sceaux. Même si l'on peut regretter qu'il s'agisse là d'une conversion tardive du Gouvernement, on ne peut que saluer cet effort. Je rappelle que ce plan de relance vise, après des opérations manifestement insuffisantes pour remédier à la surpopulation carcérale sous la présente législature, à augmenter la capacité du parc pénitentiaire afin d'atteindre l'objectif de 80 % de personnes détenues bénéficiant de l'encellulement individuel. Ces crédits doivent permettre la réalisation de deux types d'opérations : d'une part, la construction de quartiers de préparation à la sortie et, d'autre part, le lancement d'une première phase de construction de maisons d'arrêts.

En dehors de ce renforcement des moyens de l'administration pénitentiaire, il convient évidemment de souligner l'utilité des ressources dégagées en faveur de la justice judiciaire – sujet sur lequel je me suis particulièrement penché dans mon avis –, notamment de la création de

666 équivalents temps plein (ETP). Si cette mesure comporte des obligations nouvelles en termes de dépenses de personnel ou d'offre de formations par l'École nationale de la magistrature (ENM), elle n'en paraît pas moins utile pour apporter des premières réponses à des besoins aujourd'hui identifiés, à deux titres : la défense de la sécurité de nos compatriotes ; le bon fonctionnement du service public de la justice. Dans la lutte contre le terrorisme qui nous menace depuis bientôt deux ans, chacun comprend évidemment l'importance de déployer les moyens nécessaires aux juridictions, notamment aux parquets. Et nous ne pouvons que nous féliciter que cette programmation des crédits ait pour objectifs d'assurer la création d'emplois de greffiers et de renforcer les moyens des juridictions pour le traitement des affaires pénales, ou qu'elle mette l'accent sur la prévention de la récidive et l'individualisation des peines.

Pour autant, suffit-il d'accroître les moyens de la justice pour en assurer l'efficacité ? De fait, le PLF pour 2017 s'inscrit dans le mouvement de hausse quasi continue des ressources votées en faveur de la justice, à l'œuvre tout au long de la présente législature. À certains égards, il en accentue même le caractère inflationniste. Or l'expérience montre également que, année après année, un écart chronique persiste entre les prévisions de la loi de finances initiale (LFI) et les résultats de son exécution. Pourquoi ? Parce que la justice souffre depuis des décennies de problèmes quasi structurels qui, aujourd'hui, ne peuvent qu'inciter à relativiser l'effort – encore une fois, sans doute remarquable – que nous propose le garde des sceaux, qui a insisté, dès sa prise de fonctions, sur la situation catastrophique des administrations judiciaire et pénitentiaire. En fait, ce service public subit les contraintes inhérentes à une ressource en réalité restreinte, et dont la gestion apparaît perfectible.

Dans la version du PLF déposée en vue de la première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement propose de consacrer à la mission « Justice » 3,4 % des autorisations d'engagement et 2,7 % des crédits de paiement demandés pour le budget général de l'État en 2017. Il s'agit d'une évolution intéressante par rapport aux années précédentes. Toutefois, lorsque l'on fait des comparaisons avec d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment lorsque l'on se penche sur les études réalisées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), on s'aperçoit que la France continue à occuper un rang assez médiocre en termes d'investissements effectués dans le système judiciaire. Le sous-financement de la justice française revêt aujourd'hui un caractère d'autant plus aigu que le budget demeure exposé aux aléas de la régulation budgétaire.

J'insiste sur le fait que beaucoup de progrès restent à accomplir afin de rationaliser l'emploi des ressources consacrées au service public de la justice. En outre, l'exécution du présent PLF me paraît pour le moins grevée par un certain nombre d'hypothèques, en raison des écarts que nous avons régulièrement constatés entre le budget initial et son exécution. C'est pourquoi, face à cette incertitude sur leur portée exacte et sur la base de l'avis réservé que j'ai établi, je vous propose, mes chers collègues, de nous abstenir sur ces crédits.

M. Guillaume Larrivé, rapporteur pour avis de la commission des lois pour l'administration pénitentiaire. Il s'agit à l'évidence, d'un budget de correction, après le temps du déni, qui correspond *grosso modo* aux années Taubira (*Murmures sur les bancs de la majorité*), et après une petite

période d'improvisation en 2016. Je souhaite vous interroger, monsieur le ministre, sur trois sujets de fond, qui constituent trois défis.

Le premier défi est de remédier à la sous-capacité carcérale. J'ai bien compris que vous souhaitez corriger le tir. Je m'interroge néanmoins sur l'écart assez considérable entre le volume élevé des autorisations d'engagement – 1,158 milliard d'euros – et le volume plus modeste des crédits de paiement – 2,6 millions d'euros. Quelles seront, concrètement, les constructions réalisées en 2017 ? Une réflexion est-elle menée au sein de la Chancellerie sur des modalités procédurales qui permettraient d'accélérer le rythme de construction des prisons ? En particulier, serait-il possible ou non d'inscrire dans une loi ordinaire certaines décisions individuelles d'urbanisme, notamment pour prévenir un certain nombre de contentieux ? En d'autres termes, peut-on réfléchir à une sorte de *fast track* juridique en matière d'urbanisme, voire de marchés publics, pour accélérer le rythme des constructions ?

Le deuxième défi est la sécurisation des établissements pénitentiaires. Vous avez fait mardi dernier, monsieur le garde des sceaux, un certain nombre d'annonces à ce sujet. Elles sont raisonnables et étaient attendues depuis longtemps. Reste qu'un certain nombre de mesures concrètes, d'application immédiate et n'entraînant aucun coût budgétaire, pourraient être étudiées. Je pense à un nouvel assouplissement du régime des fouilles, après celui qu'a permis la loi du 3 juin 2016 : il serait nécessaire d'autoriser plus largement les palpations de sécurité – qui ne sont pas vraiment des fouilles – sur les tiers à l'entrée des parloirs. C'est une mesure attendue.

Je m'interroge aussi – c'est un débat ancien – sur la possibilité d'habiliter certains surveillants de l'administration pénitentiaire à exercer des prérogatives reconnues aux agents, voire aux officiers de police judiciaire, dans un périmètre proche de la prison, notamment pour constater certaines infractions ou pour procéder à des interpellations. Il y aurait un intérêt à le faire, tout en prévoyant naturellement une formation *ad hoc*, qui reste à concevoir. Enfin, pouvez-vous préciser votre position sur l'autorisation du port d'armes non létales pour certains agents ?

Le troisième défi est la neutralisation des détenus islamistes, djihadistes ou radicalisés. Vous avez à l'évidence raison de corriger l'expérimentation assez hasardeuse des unités dédiées qui est engagée depuis quelques mois, car les retours de terrain que nous avons eus les uns et les autres sont tous assez préoccupants. Ma principale interrogation est aujourd'hui la suivante – je la formule vraiment de manière non péremptoire, car il faut reconnaître que nous tâtonnons en la matière : pensez-vous que les décisions que vous prenez sont adaptées en termes de volume ? Les 300 places très sécurisées représentent certes un effort, mais suffira-t-il pour prendre en charge les individus les plus dangereux ? Combien de places seront destinées, dans les autres établissements, à la prise en charge des détenus identifiés comme un peu moins dangereux ? Quelles seront les modalités concrètes de prise en charge des femmes et des mineurs ? Surtout, quel sera le calendrier de mise en œuvre de ces décisions ? Il serait également utile que vous précisiez les moyens humains qui seront dédiés à cette politique, car cela n'apparaît pas dans les documents budgétaires, les annonces à ce sujet ayant été faites mardi dernier.

Mme Elisabeth Pochon, rapporteure pour avis de la commission des lois pour l'accès au droit et à la justice et l'aide aux victimes. Je veux tout d'abord saluer ce dernier budget de la législature, qui consacre le caractère prioritaire de la justice : avec une hausse de 9 % par rapport à 2016, les dotations de la mission « Justice » enregistrent leur plus fort accroissement. Parmi elles, celles qui sont destinées au programme 101 « Accès au droit et à la justice » connaîtront une hausse plus élevée encore, puisqu'elle atteindra 12,2 % en crédits de paiement, ce qui permettra de renforcer tout particulièrement l'aide juridictionnelle – à laquelle j'avais consacré mon précédent avis budgétaire – et l'aide aux victimes – à laquelle je me suis intéressée cette année. La période s'y prête, hélas, tout particulièrement, après les attentats barbares qui ont endeuillé notre pays depuis 2015. Rappelons néanmoins que l'aide aux victimes dépasse le seul cadre des actes terroristes.

L'action 3 du programme 101, intitulée « Aide aux victimes », vise à améliorer la prise en charge des victimes d'infractions pénales, en leur apportant un soutien matériel et psychologique tout au long du parcours judiciaire, jusqu'à leur indemnisation. Elle est dotée de 28 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, soit 6,8 % des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du programme. Par rapport à la loi de finances initiale pour 2016, ces crédits sont en augmentation de 3,44 millions d'euros – soit de 14,03 % – en autorisations d'engagement et de 2,83 millions d'euros – soit de 11,2 % – en crédits de paiement. Cette nouvelle augmentation fait suite à des hausses substantielles au cours des deux derniers exercices budgétaires, ce qui traduit la priorité politique accordée à cette action. Au total, depuis 2012, ces crédits se sont accrus de 17,79 millions d'euros, soit une hausse de 174 %.

La politique d'aide aux victimes repose essentiellement sur un réseau de 166 associations locales, conventionnées par les cours d'appel, qui, de manière gratuite et confidentielle, reçoivent les victimes, les aident dans leurs démarches et les orientent. Elle s'appuie également sur les bureaux d'aide aux victimes (BAV) ouverts au siège des tribunaux de grande instance (TGI), dont la mission est d'informer, d'orienter et d'accompagner les victimes.

Le rôle des associations que je viens de mentionner est, on le sait, absolument déterminant. Connaissant les réalités de terrain, ayant acquis une expérience unique, elles jouent un rôle irremplaçable dans l'accompagnement des victimes : elles les aident à se reconstruire. Il est donc indispensable que l'État dégage les crédits budgétaires nécessaires pour les soutenir dans l'accomplissement de leur mission.

Au demeurant, les crédits budgétaires de l'action « Aide aux victimes » ne constituent qu'une faible partie de l'aide aux victimes, qui est assurée essentiellement par le Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI), créé il y a trente ans, qui garantit la solidarité de la Nation à leur égard. Son financement est assuré par une contribution sur les contrats d'assurance de biens, dans une fourchette établie par la loi, variant entre zéro et 6,50 euros. Le montant de cette contribution était de 4,30 euros depuis le début de cette année, mais le Gouvernement a annoncé, le 19 octobre dernier, qu'il serait porté à 5,90 euros, ce qui devrait rapporter 140 millions d'euros supplémentaires. Cette hausse s'inscrit dans le cadre des engagements pris par le Président de la République le 19 septembre à l'hôtel des Invalides, lors de l'hommage national aux victimes. Le chef de l'État a en effet déclaré à

cette occasion que « les règles du fonds de garanties [seraient] réformées », que « [ses] ressources [seraient] revues en conséquence » et que « l'État s'en [porterait] garant dans la durée ».

Pouvez-vous, monsieur le ministre, nous apporter des précisions concrètes sur la mise en œuvre de cet engagement ? Convient-il d'aller plus loin en relevant le plafond fixé à la contribution par l'article L. 422-1 du code des assurances, afin de permettre, le moment venu, une nouvelle hausse significative de son montant ? Doit-on envisager un élargissement de son assiette ? Ou bien est-il concevable d'impliquer l'État dans son financement par l'affectation de crédits budgétaires, ainsi que l'engagement de se porter garant en dernier ressort de l'indemnisation des victimes peut le laisser penser ?

Je voudrais également connaître votre position sur certaines améliorations qui me paraissent envisageables.

Des représentants d'associations de victimes que j'ai reçus m'ont confié que le FGTI était parfois perçu comme un adversaire par certaines d'entre elles. Il me paraît donc souhaitable de renforcer le contradictoire dans leurs rapports avec ce fonds, de manière à en faire un véritable partenaire. À cette fin, la présence d'un avocat aux côtés des victimes, avec l'appui d'une des associations, me semble de bonne méthode. Dès lors, l'aide juridictionnelle doit-elle être étendue à la phase transactionnelle devant le FGTI, ce qui permettrait aux victimes de voir leurs frais d'avocats pris en charge par l'autorité judiciaire, ainsi que l'a proposé la commission d'enquête sur le terrorisme ? Ou bien un forfait doit-il lui être préféré ? Enfin, dans le but de sécuriser la procédure tout en renforçant son caractère contradictoire, ne serait-il pas envisageable de la juridictionnaliser en prévoyant l'intervention d'un juge pour homologuer l'indemnisation ?

Pour conclure, je rappelle les mots prononcés par le Président de la République lors de la cérémonie aux Invalides : « Oui, nous devons assurer la pérennisation de l'action pour les victimes. » Dans cette perspective, ne pensez-vous pas que la création d'une structure administrative pérenne – qui pourrait, le moment venu, se substituer au secrétariat d'État compétent, lequel est soumis aux aléas de la composition des gouvernements – permettrait de garantir la continuité du service public de l'aide aux victimes et la coordination de l'ensemble des acteurs concernés ?

M. Jean-Yves Le Bouillonnet, rapporteur pour avis de la commission des lois pour la justice administrative et judiciaire. Je tiens tout d'abord à souligner la remarquable évolution que le budget de la justice a connue au cours de cette législature, dans toutes les composantes de son périmètre. Elle est singulièrement accentuée dans le PLF pour 2017, notamment pour ce qui concerne le programme 166 « Justice judiciaire », dont les crédits augmentent de 5,53 % en autorisations d'engagement et de 3,73 % en crédits de paiement.

Les politiques conduites par Mme Christiane Taubira, puis par vous-même, monsieur le ministre, traduisent la place nécessairement éminente que la justice doit tenir dans nos institutions, dans la cohésion de notre corps social et dans la vie quotidienne de nos concitoyens. Et vous n'avez pas limité votre action à l'affirmation d'une telle primauté : vous avez investi vos efforts dans ce qui lui faisait défaut, à savoir les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Cette mobilisation budgétaire permet de rattraper un retard devenu alarmant pour l'institution judiciaire, notamment pour l'exercice de ses compétences. Elle s'est traduite par une progression constante, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement. Les ressources en faveur de la justice s'élèveront à 8,67 milliards d'euros en 2017.

La reprise des recrutements tant de magistrats que de fonctionnaires des greffes a permis, dans un premier temps, d'atténuer les effets catastrophiques d'une politique antérieure de réduction drastique et purement comptable, puis de placer ces recrutements dans une perspective de développement et d'accroissement. Cet engagement se traduit aujourd'hui par un nombre de sorties de l'École nationale de la magistrature (ENM) et de l'École nationale des greffes (ENG) jamais atteint jusqu'alors, et qu'il faudra, bien entendu, encore faire progresser.

Les dispositifs d'organisation, de fonctionnement et de gestion des services de la justice ont été largement mobilisés et développés afin de les rendre plus conformes aux besoins d'une justice moderne, en s'appuyant sur les compétences des magistrats et des fonctionnaires. À cet égard, le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, adopté définitivement par notre assemblée le 12 octobre dernier, prévoit le déploiement des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ), qui permettront audit justiciable d'accéder aux informations procédurales générales auprès de la juridiction la plus proche de son domicile. Quelles initiatives sont prises, monsieur le ministre, pour répondre aux besoins en connexion et en réseaux, en matériel, en locaux et en personnel que suscite nécessairement cette mise en place ?

J'ai souhaité consacrer plus spécifiquement mon avis à la gestion des moyens humains et financiers de la justice, ainsi qu'à l'ingénierie déployée pour les rendre plus efficaces.

Alors que de nombreux progrès ont déjà été accomplis dans ces domaines, il me semble nécessaire de poursuivre, en l'accélérant, la démarche de modernisation engagée par les services judiciaires. Plusieurs pistes sont évoquées dans l'avis que je présente : la simplification de l'organisation et des processus, l'accélération de la dématérialisation et de l'informatisation, la pérennisation des emplois affectés aux missions de gestion tant dans les juridictions que dans les services administratifs régionaux, notamment par une politique de valorisation des emplois, afin de les rendre plus attractifs.

S'agissant de l'organisation elle-même, la complexité du système de gestion des moyens de la justice est relevée par tous les acteurs : il y a les budgets opérationnels de programme (BOP) gérés par dix cours d'appel, les unités opérationnelles des autres cours d'appel leur étant rattachées budgétairement ; les services administratifs régionaux ; les pôles Chorus ; les plateformes interrégionales du ministère. Des réflexions sont-elles conduites pour simplifier cette organisation ?

Dans le domaine de l'informatique, le développement des nouveaux systèmes, notamment du fichier CASSIOPEE s'agissant de la chaîne pénale, est jugé, aujourd'hui encore, laborieux par différents acteurs. Dans quelle perspective abordez-vous le déploiement du système Portalis, qui concerne la chaîne civile ? Où en est la mise en place de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), susceptible d'alléger notamment les engagements financiers actuels en la matière ? Est-il envisagé de redéfinir les instruments statistiques et les stratégies conduites dans ces

domaines par le ministère, afin de permettre une meilleure compréhension de l'activité des juridictions ? Sur ce dernier point, la situation actuelle n'est pas satisfaisante.

Enfin, j'ai pu constater une très forte demande de dialogue avec l'administration centrale du ministère de la part des juridictions et des services de gestion. Ces différents acteurs souhaitent légitimement être mieux associés aux orientations et à l'élaboration des décisions relatives au fonctionnement de la justice, qu'ils connaissent et assurent au quotidien. L'administration centrale de votre ministère est-elle susceptible de connaître des évolutions qui la rendront plus accessible et plus disponible au dialogue que ces acteurs appellent de leurs vœux ? Il s'agit, à mon sens, d'un enjeu essentiel : l'administration centrale doit renforcer sa capacité à accompagner et à soutenir les juridictions et les différents services dans leur démarche de modernisation. Cette évolution permettra de mieux répondre aux exigences de proximité, d'accessibilité, d'efficacité et de sérénité que formulent nos concitoyens pour leur justice.

Mme Colette Capdevielle, rapporteure pour avis de la commission des lois pour la protection judiciaire de la jeunesse. « Toutes les grandes personnes ont d'abord été des enfants, mais peu d'entre elles s'en souviennent », écrivait Saint-Exupéry dans la dédicace du *Petit Prince*. Nous ne dirons jamais assez que tous les efforts que nous faisons en faveur de l'enfance et la jeunesse sont des paris gagnés sur l'avenir.

Nous pouvons affirmer aujourd'hui avec force que le budget de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) est redevenu prioritaire sous cette législature : dès 2013, la nouvelle majorité a mis un terme à la diminution des moyens consacrés à la PJJ, malgré un contexte tendu et le légitime souci de redresser nos finances publiques. La politique de baisse drastique des moyens mise en œuvre antérieurement avait porté un coup préjudiciable et, parfois, fatal à la vitalité du secteur associatif, qui assume une part très importante des missions dévolues à la PJJ, notamment en matière de diversification des modes de prise en charge des mineurs.

Ainsi, au total, entre 2012 et 2017, le budget consacré à la PJJ aura connu une augmentation notable, passant de 785 millions d'euros dans la loi de finances pour 2013 à 835 millions dans le PLF pour 2017, soit une hausse de 6,3 % au cours des cinq dernières années, ce qui est considérable. Le budget pour 2017, qui bénéficie du renforcement des moyens de lutte contre la radicalisation, est de nouveau en progression, de 5 % en autorisations d'engagement et de 4 % en crédits de paiement. Cette augmentation bénéficie à plusieurs actions, surtout à l'action 1 « Mise en œuvre des décisions judiciaires », qui concentre 85 % des crédits du programme, mais aussi à l'action « Formation ». Les crédits de l'action 1 augmentent de 5,2 % par rapport à 2016 et de près de 3 % hors masse salariale. Rappelons que la question des délais est très importante s'agissant du traitement des mineurs.

Grâce à l'effort entrepris depuis 2012, le plafond d'emplois de la PJJ retrouvera et, même, dépassera en 2017 son niveau de 2008. Trente psychologues seront affectés dans les zones où apparaissent des risques de radicalisation. Cent quinze nouveaux éducateurs seront mobilisés, en plus de ceux qui ont déjà été recrutés en vertu des deux plans de lutte contre la radicalisation et le terrorisme. Ce budget donne donc à la direction de la PJJ les moyens de

développer des actions à la fois pour prévenir la radicalisation des mineurs et pour prendre en charge des mineurs déjà radicalisés.

Une mission nationale de veille et d'information sur les phénomènes de radicalisation a été mise en place au sein de la direction de la PJJ dès le 1^{er} avril 2015 et, l'an dernier, nous avons voté la création d'un réseau de 69 référents « laïcité et citoyenneté » afin d'aider l'ensemble des professionnels de la PJJ, qui nous avaient appelés au secours. Les nouveaux moyens accordés dans le cadre du PLF pour 2017 se traduisent par l'affectation de 145 nouveaux emplois au renforcement des équipes d'éducateurs, de psychologues et d'assistants des services sociaux.

Je note avec beaucoup d'intérêt que la direction de la PJJ s'est fixé l'objectif de former l'ensemble des professionnels, tant du secteur public que du secteur associatif, à la connaissance du phénomène de radicalisation, afin qu'ils en appréhendent mieux les mécanismes, qu'ils puissent le prévenir et qu'ils disposent d'outils efficaces pour intervenir. Celles et ceux d'entre nous qui ont visité récemment les services de la PJJ ont pu apprécier à quel point cet effort était important, d'autant que les personnels sont démunis par rapport à ce nouveau phénomène. En septembre 2016, 6 000 des 9 000 agents qui relèvent de la PJJ avaient déjà été formés.

Dans l'esprit de la note d'orientation du 30 septembre 2014 de Mme Catherine Sultan, directrice de la PJJ, dont les axes clés sont l'individualisation de la prise en charge ainsi que la cohérence et la continuité du parcours éducatif, je me suis intéressée plus particulièrement à la diversification des modes de prise en charge des mineurs relevant de la PJJ, en mettant plus particulièrement en avant les « séjours de rupture » ou « de transition », que propose aujourd'hui un secteur associatif dynamique, imaginatif et très volontariste. Ces séjours sont destinés à remobiliser le mineur autour de valeurs positives, propices à sa réinsertion, et de projets constructifs. Ils permettent l'apprentissage du « vivre-ensemble ». Ils sont fondés sur un programme de prise en charge globale et pluridisciplinaire. Ce dispositif, qui a été très critiqué, est désormais très encadré sur les plans juridique, éducatif et sanitaire.

Selon moi, il mériterait d'être développé, à trois conditions : que l'on procède à son évaluation, par exemple au moyen d'une mission d'information parlementaire ; que l'on encourage les séjours de ce type dans le cadre pénal ; que l'on accroisse les possibilités d'accueil. Je fais même un lien direct entre les efforts du ministère en matière de déradicalisation des mineurs et ces séjours de rupture, qui permettent un travail de déconstruction et de reconstruction : ce dispositif ne pourrait-il pas, monsieur le garde des sceaux, être étudié, évalué et adapté afin d'agir efficacement et durablement contre la radicalisation ?

Enfin, au fil des années, je continue à m'interroger sur la place que l'on doit accorder ou non aux centres éducatifs fermés (CEF) dans la chaîne du traitement de la délinquance – secteur public, secteur associatif habilité. Serait-il possible d'en faire un bilan objectif, qui fasse la part des choses entre les chiffres dont nous disposons, les critiques qui sont formulées et les résultats qui ont été obtenus ?

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Je ne saurais cacher mon plaisir de me retrouver devant vous. N'ayant pas un budget désastreux à défendre, j'ai bon espoir que l'exercice ne soit pas trop difficile...

Monsieur Hetzel, comme vous l'avez dit, il s'agit du « dernier budget » de la législature. Il doit donc nous permettre de porter un regard sur l'ensemble du quinquennat, en faisant le bilan des engagements pris et des réalisations accomplies.

Depuis 2012, le président de la République a fait de la justice une priorité, qui a été confirmée budget après budget, et dès 2012 par Christine Taubira.

En termes d'emplois, le ministère de la Justice a procédé depuis 2012 à non moins de 6 943 recrutements supplémentaires.

C'est un ministère qui construit, qui restaure, qui renforce et qui modernise, alors même que la menace terroriste a alourdi nos responsabilités, mais nous a aussi permis d'accroître nos moyens.

Depuis 2012, le budget du ministère a augmenté de 14,7 %. Il est passé de 6,013 à 6,892 milliards d'euros, hors compte d'affectation spéciale (CAS) pour les pensions. Entre 2007 et 2012, la hausse avait été de 12,7 %, le budget passant de 5,335 à 6 013 milliards d'euros, toujours hors CAS.

Ce projet de loi de finances s'inscrit dans la continuité. Oui, certains pourront croire que le budget de la justice est sous-administré ; en les entendant, je pourrais dire que ce doit être le cas depuis Saint Louis... Nous nous améliorons cependant avec le temps.

En tout cas, ce projet de loi de finances représente la plus forte hausse budgétaire du quinquennat. Par rapport au projet de loi de finances 2016, c'est une augmentation de 520 millions d'euros. Ce n'est pas beaucoup en termes absolus, mais c'est considérable au regard de notre enveloppe. Cela nous permettra de faire beaucoup de choses au service d'une certaine conception de la justice.

Ainsi, la justice sera plus accessible. Mettant fin aux discriminations, elle sera une justice indépendante et une justice du quotidien, au service de l'état de droit.

J'avais d'ailleurs mis, dès mon arrivée place Vendôme, il y a neuf mois, l'accent sur la seule question du budget. En multipliant les priorités, en effet, on se disperse au point de finir, à mon sens, par perdre sur les différents tableaux. Sachant que j'avais peu de temps devant moi, j'ai donc fait du budget ma priorité première.

Les difficultés des juridictions sont connues : quasi absence d'entretien des immeubles, rupture de stock des matériels nécessaires au travail juridictionnel tels que photocopieurs ou ordinateurs, vacances de postes de magistrats : vous appelez régulièrement mon attention sur ce point par des courriers, qu'il s'agisse de conseils des prudhommes, de tribunaux des affaires de sécurité sociale, voire de tribunaux de grande instance (TGI). Nous manquons également de greffiers, tandis que les impayés s'accumulent, ce qui produit un mécontentement légitime des experts et des collaborateurs du service public de la justice.

Il a donc fallu patiemment tenter de redresser la barre. C'était une nécessité pour ceux qui œuvrent à la justice comme pour les justiciables, qui sont en droit d'être accueillis dans des conditions dignes. Nous partageons cette conviction : la justice est un marqueur de civilisation, et il faut y apporter une attention particulière.

C'est pourquoi nous créons des postes. Toutes nos écoles en bénéficient : celle de Bordeaux pour les magistrats, celle d'Agen pour l'administration pénitentiaire, celle de Roubaix pour la protection judiciaire de la jeunesse, celle de Dijon pour l'École nationale des greffes. L'année prochaine, elles seront au-delà de leur maximum de capacité. Cela nous engagera sûrement à un agrandissement, par exemple, des bâtiments de l'école nationale d'administration pénitentiaire au cours de la prochaine législature.

Dans les services judiciaires, que suit votre rapporteur Jean-Yves Le Bouillonnet, nous aurons créé 1 714 postes en cinq ans, tous corps confondus. En 2016, il y aura eu 366 auditeurs à l'École nationale de la magistrature (ENM), soit la promotion la plus importante de son histoire – sans vouloir faire de polémique, elle comptait à peine 140 auditeurs en 2012.

Compte tenu du temps de formation des magistrats, il faut cependant beaucoup de mois avant de constater un renversement de la tendance. Ce n'est que depuis la fin de l'année dernière et le début de cette année que nous avons enfin un solde légèrement positif – de 94 magistrats – entre le nombre de magistrats qui quittent la profession et ceux qui y entrent, alors que les promotions de l'ENM progressent depuis quatre ans déjà.

Comme l'avait souligné Jean-Yves Le Bouillonnet dans son rapport à ce sujet sur le projet de loi finances pour 2015, il est facile de dégrader une situation, et toujours plus long de la redresser. Il avait aussi écrit – j'aime son sens de l'euphémisme – que « la priorité accordée à ce budget se justifie pleinement au regard de l'ampleur du retard à combler et la situation souvent difficile dans laquelle sont plongées les juridictions ».

Dans le projet de loi finances pour 2017, 600 emplois sont créés pour les juridictions, dont 238 emplois de magistrats – il faudra donc encore quelques années pour que les quelque 450 vacances de postes soient comblées.

Au cours de cette législature, nous aurons recruté 2 086 magistrats, contre 834 sous la précédente. Sur ces 2 086 recrutements, non moins de 828 correspondent à des créations de poste, ce qui est évidemment louable.

Nous aurons aussi créé 362 emplois de greffiers et administratifs. Entre 2007 et 2012, 3 880 fonctionnaires avaient été recrutés dans les services judiciaires. Entre 2012 et 2017, ils auront été 6 800, soit 2 920 de plus.

Vous avez consacré, monsieur le rapporteur, beaucoup d'attention aux greffiers. Une réforme de leur statut est intervenue le 1^{er} novembre 2015, à la suite d'un mouvement exemplaire : les greffiers ont arrêté leur activité pour protester, mais sans jamais désorganiser le fonctionnement des juridictions. Le fait est suffisamment rare pour être souligné : ils se sont rassemblés sur les parvis, en dehors des audiences, ce qui traduit une grande rigueur professionnelle. Je veux les saluer et les remercier pour leur investissement.

La réforme de leur statut reconnaît leur spécificité. En adoptant le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous en avez fait les vecteurs des droits nouveaux qui seront donnés à nos concitoyens. Il était donc légitime de permettre que leur carrière soit plus attractive, comme d'accompagner l'évolution de leurs missions.

Ainsi, leur expertise sera étendue dans les domaines de l'assistance renforcée du magistrat, de l'encadrement technique et de proximité, ainsi que de l'accueil des justiciables, puisque le service d'accueil unique du justiciable (SAUJ) repose essentiellement sur les eux. Voici un exemple supplémentaire de modernisation de l'administration.

Depuis cinq ans, les crédits consacrés au fonctionnement courant des juridictions ont augmenté de 32 %, passant de 268 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 à 355 millions d'euros dans le projet de loi finances pour 2017.

Les chefs de cour et de juridiction vont bénéficier d'un vrai ressaut budgétaire, qui leur permettra de faire face à des dépenses soit retardées, soit étalées.

Par ailleurs, ne l'oublions pas, le ministère de la justice est le premier constructeur de l'État. La superficie de nos emprises immobilières représente 6 millions de mètres carrés, réparties entre 800 implantations judiciaires et plus de 200 implantations pénitentiaires, sans parler de la PJJ.

Depuis 2012, plus de 710 millions d'euros ont été votés pour la programmation immobilière judiciaire, autorisant la confirmation et la poursuite de nombreux projets immobiliers judiciaires. De Périgueux à Fort-de-France, de Caen à Béziers, des palais de justice ont été bâtis. Puisqu'il a fallu du temps pour les construire, cela me donne le plaisir de les inaugurer, comme je l'ai fait à Caen et à Béziers, ou de poser la première pierre, comme je l'ai fait aux Antilles. J'ai inauguré le palais de justice de Foix il n'y a pas très longtemps, ainsi que celui de Bourg-en-Bresse, avec le président de la République, il y a quelques semaines. Toutes ces constructions traduisent un attachement à la justice dans la durée.

Le budget de l'immobilier augmente de 31 %. Cela permettra de financer d'autres grandes opérations en cours : à Cayenne, monsieur Serville, mais aussi à Lisieux, à Strasbourg ou à Pointe-à-Pitre. De nouvelles opérations seront lancées en 2017 à Lille, où j'ai choisi le terrain en concertation avec Mme la maire, à Basse-Terre ou encore à Mont-de-Marsan.

En dehors de toutes ces opérations, nous aurons mené, sur la totalité de la législature, plus d'une centaine d'opérations de réhabilitation de palais de justice : remise aux normes, sécurisation, accessibilité.

Tout en augmentant, année après année, le budget de la justice, nous avons dans le même temps amélioré notre gestion des moyens budgétaires. Car le fait de demander des moyens nouveaux, et de les obtenir, ne nous exonère pas de rechercher des pistes d'amélioration de la dépenses publique : monsieur Hetzel, vous avez eu raison de le souligner.

En lien avec M. Christian Eckert, secrétaire d'Etat au budget, j'ai demandé une mission conjointe de nos corps d'inspection sur l'optimisation de nos dépenses. Je crois en effet qu'il y a des économies à faire, malgré une organisation incroyablement compliquée. Je défie quiconque de s'y retrouver entre le pôle Chorus, qui n'est pas propre au ministère de la justice et nous a été imposé par la révision générale des politiques publiques (RGPP), et les budgets opérationnels de programme (BOP), subdivisés en 70 unités opérationnelles ou « UO », qui viennent le doubler...

Il faut évidemment simplifier cette organisation, mais cela suppose une restructuration fondamentale, celle des cours d'appel. Elles sont aujourd'hui au nombre de 36, soit trois fois plus que de régions administratives, conformément à la nouvelle carte que vous avez adoptée, si bien que la question de la compatibilité entre carte des services judiciaires et carte administrative se trouve posée. La PJJ, que suit Mme Capdevielle, et l'administration pénitentiaire, que suit M. Larrivé, ont déjà entamé la restructuration de leur propre carte. Pour la carte pénitentiaire, nous y sommes presque, à ceci près que la région Centre n'y est pas isolée comme elle l'est sur le plan administratif.

Mais la carte judiciaire reste tout à fait éloignée de la carte administrative. Il va de soi que je ne saurais modifier en neuf mois la carte des cours d'appel. Cela ne conduirait pas forcément, d'ailleurs, à des suppressions. Je crois que nous avons la possibilité d'organiser des coopérations intelligentes sur la base des implantations existantes. Personne ne veut la mort de la cour d'appel de Riom, ni celle de Chambéry. Mais la proximité de cette dernière avec la cour d'appel de Grenoble pose des questions sur l'articulation de leurs activités.

La conférence des premiers présidents des cours d'appel, la conférence des procureurs généraux, reconnaissent aussi qu'il y a des évolutions à envisager. Cela passera par un travail de concertation, mais les esprits me semblent assez mûrs.

Je reviens à la gestion des services. J'avais identifié le problème des retards de paiement des frais de justice, désagréables pour nous comme pour nos prestataires, qui n'ont pas vocation à être des philanthropes. Je m'étais engagé à réduire les délais de paiement dès cette année. Grâce au dégel de 104 millions d'euros au printemps et au décret d'avance pris au début du mois d'octobre, nous avons pu passer, en neuf mois, ramener le délai moyen de quatre mois à un mois. Je veux saluer la mobilisation des services d'action régionale, qui n'ont pas pris beaucoup de vacances ! Les présidents de cour d'appel et les procureurs généraux, que j'avais réunis, ont eux aussi agi avec une efficacité qui augure bien de l'avenir.

Pour 2017, les crédits prévus pour les frais de gestion sont toutefois en baisse, comme vous aurez pu le remarquer. Je veux rassurer et insister sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une réduction des moyens, mais de la prise en compte de mesures d'économies attendues. Car nous faisons un pari, une loi de finances étant toujours, par définition, une forme de pari.

Nous attendons ainsi une économie de près de 35 millions d'euros grâce au déploiement progressif de la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), évoquée par M. Le Bouillonnet. Cet outil, non choisi par nous, mis en place en 2010 et confié à l'entreprise Thales, ne rend pas les services attendus. Les six prestataires nous coûtent 55 millions d'euros par an, contre 25 millions en 2005 et 30 millions en 2012. Je rappelle qu'il s'agit des « fadettes » et des interceptions de sécurité dont les services ont besoin. La progression de ces dépenses est exponentielle, même si le choix d'avoir une plateforme nationale reste judicieux. Je n'ai aucune raison de douter que le fait de l'avoir confiée à Thales soit un facteur d'économie, mais il y a des difficultés de fonctionnement, notamment sur les écoutes, tandis que la police reconnaît l'excellente qualité de la communication des « fadettes ».

Il y a déjà eu des adaptations ergonomiques et technologiques depuis le début de l'année. Vous avez souhaité, par la loi du 3 juin 2016, que la PNIJ soit généralisée. Cela n'est

possible que si elle fournit les services que nous en attendons. Aussi ai-je demandé au Premier ministre d'engager une mission d'audit interministériel, qui est à l'œuvre et a déjà fourni de premiers éléments de réponse. Nous en tirerons les conclusions. Je l'ai dit et je le répète devant vous : je n'écarte pas la solution d'une internalisation de la plateforme, dans le cas où Thales ne saurait pas apporter des solutions, dans un souci d'économie, mais aussi de maintien de la qualité des enquêtes s'appuyant sur la PNIJ.

Je reviens aux missions de la justice. Avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous avez engagé une réflexion et adopté un certain nombre de propositions.

Recruter était une première réponse. Recentrer les juges sur leurs missions essentielles en est une autre. Il faudra par exemple, à l'avenir, encourager les alternatives aux contentieux. Nous sommes encore très loin de ce qui existe dans d'autres pays et que nous pouvons encore parfaitement déployer.

Monsieur Hetzel, nous serons d'accord, je crois, pour dire que nous ne répondrons pas à l'embolie de la justice uniquement par un accroissement des moyens. Ce n'est pas parce que les difficultés sont de nature matérielle qu'elles seront réglées uniquement par des solutions de cet ordre. Je pense même l'inverse : plus nous mettrons de moyens dans la justice, plus nous renforcerons son efficacité, et plus on fera appel à elle. Parce que la structure sera plus efficiente, et que la soif de justice ne sera jamais assouvie, nous aurons une demande croissante. Répondre par des moyens matériels à une question matérielle est un processus sans fin.

Il faut plutôt modifier les structures afin que le ministère de la justice se vive comme un service public, expression que vous avez employée, monsieur Hetzel, et dans laquelle je me reconnais parfaitement. C'est un débat. Vous avez souhaité inscrire cette notion dans la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle. Ce souhait n'est pas partagé par tout le monde. Beaucoup des acteurs du monde judiciaire ne considèrent pas que la justice soit un service public. Il faudra donc des adaptations.

À ce titre, j'en viens à l'adaptation des structures du ministère de la justice, et notamment de son secrétariat général (SG), qui reste à mes yeux trop peu développé encore. C'est le ministère où le secrétariat général a été créé le plus tard. Dominique Raimbourg a raison de dire que le ministère est sous-administré, mais il manque parfois aussi de cohérence, d'optimisation et de partage d'information, notamment sur le plan horizontal. Prenons par exemple le suivi d'une personne par la justice. Tous les ministères ont à connaître du suivi d'une personne dans un parcours de vie. Eh bien, cette information n'existe pas. Il faut une transversalité, une mise en cohérence, et c'est au secrétariat général qu'il appartient de l'assurer.

Il faut donc d'abord investir dans le secrétariat général, avant d'en recevoir les économies que nous en attendons. Pas moins de 48 emplois y avaient été supprimés sous la précédente législature. C'est un sujet que j'ai abordé avec mes prédécesseurs de l'ancienne majorité, Michel Mercier et Michèle Alliot-Marie, qui m'ont expliqué les raisons de leur choix. Nous avons fait le choix inverse : 182 postes y auront été créés par votre majorité, dont 80 dans le projet de loi finances pour 2017.

Je pense qu'il faut aussi renforcer les fonctions support, et très essentiellement celle de l'informatique. Comme vous l'aurez peut-être constaté dans les juridictions, cela ne marche pas toujours comme cela devrait marcher. Le logiciel CASSIOPEE, évoqué par M. Le Bouillonnet, n'est ainsi pas conçu pour enregistrer plus de cinq cents victimes pour un même événement : c'est quelque chose qu'il est difficile d'expliquer à la cinq-cent-unième...

Des choix de regroupement des services centraux du ministère ont été faits dans le passé, ainsi sur le site du Millénaire à Aubervilliers. Toutes les grandes administrations du ministère s'y trouvent, et il ne reste place Vendôme que la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) et, pour partie, la direction des affaires civiles et du Sceau (DACS). Les autres – PJJ, secrétariat général et direction de l'administration pénitentiaire (DAP) sont au Millénaire. Cela a permis 6 millions d'euros d'économies sur les loyers autrefois payés dans la capitale, ainsi que des gains de mutualisation.

Je voulais aussi aborder devant le thème d'une justice plus accessible et d'un meilleur accès au droit. Avec la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, vous avez créé des services d'accueil unique du justiciable (SAUJ). Mme Anne-Yvonne Le Dain en avait beaucoup parlé au cours des débats préparatoires à l'adoption de la loi de finances pour 2016, disant qu'elle considérait que c'était l'un des facteurs de simplification dans l'accès à la justice. Eh bien, nous allons le concrétiser.

Vous avez voté également l'intégration des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI). Là encore, nous en attendons une simplification pour nos concitoyens.

Évidemment, il faut dire un mot de l'effort budgétaire dédié à l'aide juridictionnelle, à laquelle Mme Pochon avait consacré son rapport en 2016. Jean-Yves Le Bouillonnet avait également beaucoup travaillé sur cette question. Je souhaite rappeler les efforts budgétaires importants réalisés par le Gouvernement depuis le début du quinquennat. Dans la loi de finances pour 2012, 396 millions d'euros y étaient consacrés. Cette année, ses crédits s'élèveront à 454 millions d'euros, soit une progression de 15 % : 371 millions d'euros de subventions et 83 millions d'euros de ressources extrabudgétaires. Nous allons donc pouvoir tenir les engagements passés fin 2015 – c'est bien le moins.

Mais je vous propose, après discussion avec les avocats, d'aller plus loin encore en établissant une unité de valeur unique et revalorisée, servant de base au calcul de la rétribution des avocats. Son montant actuel est soit de 26,50 euros, soit de 27,50 euros, soit de 28,50 euros. Le projet de loi de finances contient un article qui le fixe uniformément à 30 euros, et j'ai déposé, après une nouvelle concertation avec les avocats, j'ai déposé un amendement le portant à 32 euros.

Il y aura donc eu, sous la présente législature, une augmentation de près de 10 euros, soit 42 %, de l'unité de valeur de base, alors qu'aucune revalorisation n'avait été faite entre 2007 et 2012.

S'agissant des justiciables, le plafond de ressources pour bénéficiaire de l'aide juridictionnelle est passé de 929 euros en 2012 à plus de 1 000 euros en 2017. Cela aura permis d'inclure dans le champ de l'aide 100 000 justiciables supplémentaires.

Ce budget est aussi dédié à l'aide aux victimes, dont les crédits ont crû régulièrement ces dernières années. Ils étaient de 10 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012 : ils s'élèvent à 25 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2017, soit une augmentation de 174 % en cinq ans.

De 2007 à 2012, 50 bureaux d'aide aux victimes (BAV) avaient été créés dans les tribunaux de grande instance. Nous en avons créé 116 depuis 2012 ; il y en a donc désormais 166, couvrant tous les TGI.

J'en viens à la protection judiciaire de la jeunesse, que Colette Capdevielle décrivait comme « un service public qui revient de très loin » dans son avis de l'an dernier. Entre 2007 et 2012, la PJJ avait en effet subi une baisse de 4 % de ses crédits et elle avait perdu 632 emplois d'éducateurs, soit 7 % du plafond d'autorisations d'emplois. À l'époque, on avait pu craindre une remise en cause de la pérennité même de cette institution. Or le défi de la protection des mineurs, fussent-ils délinquants, est toujours autant d'actualité. Plus la prise en charge intervient tôt, plus nous avons de chances de remettre ces jeunes sur des parcours d'insertion, de respect de la loi, des autres et d'eux-mêmes. Il y avait eu des suppressions d'emplois ; depuis 2012, nous avons créé 802 postes, dont 509 postes d'éducateurs, ce qui nous a permis une prise en charge rapide des mineurs.

Le PLF pour 2017 prévoit une augmentation des moyens de la PJJ puisque son budget augmente de 4 % – les crédits passent de 663 à 690 millions d'euros – et que des postes ont été créés.

Vous m'avez interrogé sur les « séjours de rupture », qui représentent une piste intéressante. Plusieurs projets vont se concrétiser, notamment en Île-de-France, la région la plus concernée par la problématique de la radicalisation. Il s'agit notamment de places d'hébergement thérapeutique en appartement, et d'un centre d'éducation renforcé (CER), dit « CER citoyen », où deux places seraient réservées aux mineurs qui sont dans ces logiques. Que se passe-t-il après le stage de rupture ? Si l'on ramène le mineur dans la situation dans laquelle il se trouvait avant de faire son stage, aussi bénéfique qu'il ait pu être ce dernier, on s'inscrit dans la continuité. La PJJ de l'Île-de-France va créer un groupe d'appui régional, avec deux éducateurs, pour s'intéresser à ce suivi.

Vous m'avez aussi interrogé sur les centres éducatifs fermés (CEF), un sujet compliqué. Ces structures, de création récente, ont eu du mal à trouver leur place. Rappelons qu'elles ont été créées en 2002 par M. Perben, que certaines sont gérées directement par la PJJ tandis que d'autres le sont par des associations habilitées. Le Président de la République avait évoqué le doublement du nombre des CEF pendant son mandat, mais nous nous sommes posé la question suivante : ceux qui existent sont-ils occupés, et répondent-ils à la demande des magistrats ? En 2013, nous avons demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), à l'Inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et à l'Inspection de la PJJ de s'intéresser à cette question. Comme il est apparu que les CEF n'étaient pas pleins, le programme d'accroissement du nombre de places n'a pas été lancé.

Au moment où je vous parle, le taux d'occupation moyen est de 70 %. Il existe 51 CEF et nous n'avons pas de projet de création pour diverses raisons. Tout d'abord, nous avons été confrontés à la nécessité de rehausser l'exigence d'encadrement afin de mettre un terme à ce que je qualifierais pudiquement de « dysfonctionnements » dans certains

CEF gérés par des associations. Nous avons imposé une hausse du nombre de personnels présents : il doit y avoir au moins 26,5 ETP dans un CEF. Nous avons surtout actualisé le cahier des charges des CEF pour les rendre plus pertinents au regard de la demande des magistrats, au terme d'un long travail de concertation avec les juges des enfants. À cette occasion, nous avons redonné des préconisations pour prévenir et gérer la violence des mineurs accueillis, afin de tenir compte en particulier des remarques tout à fait fondées de Jean-Marie Delarue, qui était à l'époque le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

Je suis attentif et exigeant en matière de qualité du service rendu, et je le dis à mes interlocuteurs. Les CEF ont trouvé leur place et je ne doute pas qu'ils soient extrêmement utiles. Puisqu'ils sont occupés à 70 %, il reste une marge mais nous n'atteindrons jamais un taux de 100 % compte tenu des contraintes liées à l'accueil d'un public particulièrement difficile : il peut y avoir des fugues, des incarcérations ou des hospitalisations. Tant que le taux d'occupation – qui a augmenté de 9 % au cours de l'année écoulée – n'atteindra pas 80 %, je ne crois pas que la puissance publique ait intérêt à s'engager dans la création de nouveaux CEF.

Après cette longue réponse sur les CEF, j'en viens à un autre point dont on ne peut faire abstraction : la radicalisation. Le président du TGI de Paris, M. Jean-Michel Hayat, a employé l'expression très explicite de « déferlante terroriste » pour caractériser ce que doit affronter, en termes d'organisation, le ministère de la justice. Avant toute chose, je tiens à saluer le remarquable investissement de tous : personnels administratifs, greffiers, magistrats, personnels de l'administration pénitentiaire, éducateurs, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP). Ils sont tous exemplaires.

Depuis deux ans, nous leur donnons plus de moyens parce que leurs missions ont augmenté. Le nombre de magistrats de la section antiterroriste du parquet de Paris a quasiment doublé, passant de sept à treize. Le pôle d'instruction antiterroriste du TGI de Paris a aussi été renforcé : il y a maintenant dix juges au lieu de huit, dont un premier vice-président coordonnateur ; un dixième cabinet d'instruction dédié à l'antiterrorisme va prochainement être créé.

Guillaume Larrivé m'a interrogé sur les prisons. Nous avons fait des choix que je vais rappeler, quitte à me répéter car certaines choses ne sont pas suffisamment connues. Au cours de ce quinquennat, entre 2012 et 2017, nous aurons construit 4 035 places de prison. Je ne dis pas que nous avons lancé les programmes de construction : nous avons financé les constructions lancées. Comme je le répète souvent, je vais avoir l'honneur d'inaugurer une prison – la dernière – dont la construction avait été lancée par Dominique Perben en 2002 ! Le processus aura pris quinze ans... Le futur, en matière d'immobilier pénitentiaire, a toujours été mensonger, et il ne s'agit pas de tirer la couverture à soi. Depuis 2012, nous avons donc financé 4 035 places de prison dans le cadre de programmes de construction mais aussi de rénovation. Je vais inaugurer les « Baumettes 2 » au mois de décembre ; les travaux ont été permanents à Fleury-Mérogis, « cathédrale » qui a besoin d'une rénovation constante ; la prison de la Santé a été fermée et ne rouvrira qu'au deuxième semestre de 2018, ce qui n'est d'ailleurs pas sans conséquences sur la surpopulation carcérale en Île-de-France.

J'ai lancé un plan de construction pénitentiaire assez vaste, au titre duquel figurent des autorisations d'engagement pour un montant de 1,158 milliard d'euros dans le PLF pour 2017. Vous avez très justement pointé la différence entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, mais le fait d'avoir ces autorisations d'engagement va nous permettre de passer les marchés.

Sur la dizaine d'années nécessaire à la construction d'une prison, il en faut trois pour trouver le terrain. Pour gagner du temps, le Premier ministre a donné une consigne aux préfets des trente-trois départements identifiés comme ceux où nous avons des besoins : chercher des terrains. Ils doivent nous remettre le fruit de ces recherches le 16 décembre. Plus les terrains seront gratuits, moins il y aura de contentieux, et plus nous pourrons aller vite. Je ne sais pas s'il est possible de purger les éventuels contentieux comme le suggérait Guillaume Larrivé, mais c'est une hypothèse intéressante.

Depuis 2007, j'entends parler du projet de construction d'une prison à Lutterbach mais, au bout de neuf ans, la première pierre n'est toujours pas posée parce que le maire n'en veut pas et qu'il engage des procédures devant le tribunal administratif. Or cette prison correspond à un réel besoin. Par votre truchement, j'ai redit au maire de Lutterbach qu'il y aura une prison dans sa ville. De la même manière, je redis au maire de Nice qu'il y aura une prison dans sa métropole, et qu'elle ne sera pas construite sur les terrains qu'il nous propose, qui sont déjà gagés par d'autres administrations et doivent notamment accueillir le commissariat de police. Je n'imagine pas que Christian Estrosi veuille qu'on déplace le commissariat de police pour mettre la prison à sa place... Le 16 décembre, des décisions seront prises sur la base de recommandations du préfet.

Je souhaite que nous allions vite dans ce domaine. Ce sera aussi le travail de la prochaine législature. Le Premier ministre a annoncé la rédaction d'un Livre blanc sur l'immobilier carcéral, à laquelle seront associées la commission des lois de l'Assemblée nationale et celle du Sénat. Présidés par un haut fonctionnaire avisé de ces questions, les travaux seront conduits en suivant exactement la procédure qui avait été utilisée lors de l'élaboration du Livre blanc de la défense nationale, qui a montré son efficacité en termes de diagnostic et de thérapie partagés. Dans ces conditions, la prochaine législature pourra agir sans attendre, sur la base de ce qui aura été défini pendant la fin de la législature actuelle. Mis en place à partir du mois de novembre, le comité du Livre blanc devra rendre ses travaux en mars pour que nous puissions faire l'étude d'impact d'une loi de programmation sur l'immobilier carcéral, seul outil permettant de répondre au défi. Nous envisageons la création de trente-deux maisons d'arrêt et d'un centre de détention. Il faut aller vite en matière foncière, je le répète.

Le budget de cette année prévoit la création de 1 255 créations d'emplois dans l'administration pénitentiaire. Depuis 2012, nous aurons créé 4 245 emplois pénitentiaires, dont 2 500 emplois de surveillants et 1 150 emplois dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP). L'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) a accueilli trois promotions de surveillants cette année, alors qu'elle n'en accueillait qu'une seule quelques années auparavant. En 2012, il y avait 35 511 emplois à la DAP, et ce chiffre était en progression – je ne fais pas le procès à la précédente législature de ne pas avoir créé d'emplois dans cette administration. En 2017, leur nombre est passé à 39 207. Ces recrutements se sont accompagnés d'une revalorisation pour les personnels, suite aux accords statutaires

conclus en 2013 et aux relevés de conclusions signés en 2015 et en 2016 concernant respectivement les personnels pénitentiaires et la filière insertion et probation.

Guillaume Larrivé m'interroge également sur la sécurisation des prisons, sujet brûlant. Dans le PLF pour 2017, nous y consacrons 40 millions d'euros. Ce montant s'élevait à 30 millions d'euros en 2013, à 17 millions en 2015 et à 30 millions d'euros en 2016. Ces moyens vont nous permettre de mieux sécuriser les bâtiments: il reste trop d'endroits sans vidéo, c'est-à-dire aveugles, dans les prisons. Au centre pénitentiaire d'Aiton, en Savoie, il n'y a pas de vidéo dans les couloirs, par exemple, ce qui peut rendre la situation difficile à évaluer en cas d'incidents. Nous allons également développer des moyens technologiques pour lutter contre les transmissions illicites, autrement dit: nous allons brouiller les téléphones portables. L'administration a engagé avec les opérateurs ce qu'on appelle un dialogue compétitif, et nous allons faire des essais *in situ* le mois prochain. Le but est de disposer d'une technologie qui évoluera en fonction de celle des téléphones portables. Sur ce sujet, je vous avais invités à la prison d'Osny. Il ne sert à rien que l'administration dépense de l'argent pour installer des brouilleurs 2G contre des téléphones 4G. Un montant de 14 millions d'euros est prévu dans le PLF pour 2017 pour financer cette technologie évolutive.

Faut-il modifier la loi sur les officiers de police judiciaire? À titre personnel, je suis assez réservé sur ce point. Cela étant, je pense que la sécurité périmétrique des bâtiments doit relever de l'administration pénitentiaire et qu'il ne faut pas attendre l'intervention de la police ou de la gendarmerie. Cela fait partie de la répartition des missions dont nous discutons actuellement avec les forces de sécurité intérieure. La compétence de nos équipes doit être étendue. Cela signifie, comme le Président de la République l'a indiqué aux organisations syndicales de l'administration pénitentiaire, que nous devons nous doter d'équipes de sécurité pénitentiaires. À compter du moment où ces équipes effectuent des missions extérieures à la détention – transfèrements, extractions, sécurité périmétrique –, elles doivent être armées. Je n'ai pas de réserve sur ce point. On ne peut pas demander aux personnels de l'administration pénitentiaire, chargés du transfèrement de détenus réputés dangereux, de ne pas être armés. Depuis que je suis garde des sceaux, j'ai vu des situations où des personnels de surveillance étaient à mains nues devant des dangers inacceptables. On ne peut pas demander à des personnels d'aller avec un simple bouclier face à des gens armés. Dans les missions extérieures à la détention, l'armement doit être évoqué.

Faut-il leur donner des pouvoirs supplémentaires? Vous avez adopté une proposition de loi, à l'initiative de Gilles Savary, qui a donné des compétences nouvelles aux services de sécurité de la RATP et de la SNCF, c'est-à-dire au Groupe de protection et de sécurisation des réseaux (GPSR) et à la Surveillance générale (SUGE). Je ne vois pas pourquoi on ne poserait pas la question de son extension aux personnels pénitentiaires. Il ne me semble pas qu'ils aient des missions qui soient si différentes que celles des agents du GPSR ou de la SUGE. Pour résumer: non au statut d'officier de police judiciaire à ce stade; mais étudions les pouvoirs que vous avez donnés à des services qui relèvent de la puissance publique et voyons si cela correspond aux besoins.

Pour terminer, je dirai quelques mots sur la chaîne civile informatique Portalis et sur le numérique, sujets évoqués par Jean-Yves Le Bouillonnet. Nous allons investir 121 millions d'euros dans l'informatique du ministère, ce qui représente

une hausse de 7 %, après avoir débloqué 21 millions d'euros au début de l'année grâce au dégel de la réserve de précaution. Ces moyens vont nous permettre de financer l'équipement courant mais aussi la première déclinaison de cet énorme « porte-avions » qu'est Portalis: l'ouverture au printemps dernier de justice.fr, le site d'information du justiciable. Les magistrats vont être dotés de nouveaux matériels qui leur permettront une plus grande mobilité: plus de 500 tablettes et près de 4 000 ordinateurs dits ultraportables sont en distribution. Les premiers utilisateurs ont l'air d'en être satisfaits. Nous lançons aussi le développement de nouveaux logiciels destinés aux magistrats du parquet qui en ont grand besoin.

M. Dominique Lefebvre, président. Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes.

Mme Cécile Untermaier. Dès 2012, nous avons considéré que le budget de la justice était une priorité, comme ceux de l'éducation et de la police. Les faits ne cessent de nous donner raison. La politique menée pendant les dix années précédentes n'avait rien arrangé aux retards constatés depuis longtemps, comme vous l'avez souligné, monsieur le garde des sceaux. Michel Mercier, dernier garde des sceaux de la précédente législature, reconnaissait en mars 2011, après le mouvement des personnels de justice, les difficultés liées à une augmentation continue du contentieux et le retard à combler les manques de moyens.

Entre 2001 et 2011, on constatait une augmentation de plus de 46 % des affaires judiciaires, sans apport de moyens correspondants. Sans surprise, comme l'a rappelé M. Hetzel, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) avait donc rétrogradé la France dans son classement d'octobre 2010. Parmi 43 pays européens classés en fonction de la part du PIB par habitant consacrée à la justice, notre pays est passé du 35^e au 37^e rang.

Cette situation n'est pas structurelle et nous pouvons y remédier par une volonté politique telle que celle que nous exprimons au travers de ce budget 2017.

La réforme brutale et inorganisée de la carte judiciaire, et notamment la suppression des tribunaux d'instance, a eu pour effet de priver nombre de justiciables d'un accès au droit et de rendre le service public de la justice totalement illisible. Il nous a fallu remédier à cet abandon. C'est le second pilier de notre action: adapter la justice aux besoins du citoyen et de notre démocratie.

Ce budget permet l'application des mesures de modernisation, de simplification, de mutualisation et de numérisation prévues par les deux lois portant sur la justice du XXI^e siècle, sans compter les alternatives au jugement dont vous avez évoqué la teneur, monsieur le garde des sceaux.

Depuis 2012, ce budget a augmenté chaque année d'un peu plus de 1 %. Cet effort constant s'est intensifié cette année puisque le budget progresse de 4,5 % pour atteindre un montant total de 6,882 milliards d'euros. Les créations d'emploi se poursuivent à un rythme élevé: 2 100 ETP dont 1 403 ETP au titre de la lutte contre le terrorisme et la radicalisation. C'est un effort très important. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous préciser la nature de ces postes et les endroits où ils seront créés?

L'augmentation de 4 % des crédits hors masse salariale – soit plus de 36 millions d'euros par rapport à la loi de finances 2016 – traduit l'effort sans précédent de remise à

niveau des moyens de fonctionnement des juridictions. C'est une mesure indispensable. Les difficultés, mises en évidence ces derniers jours et que vous aviez anticipées, confirment la pertinence de cet effort budgétaire.

Le budget relatif à l'administration pénitentiaire représente le premier programme de cette mission. Face aux enjeux de la radicalisation, de l'incarcération des terroristes, de la sécurité et de la surpopulation carcérale, il était nécessaire d'engager des moyens importants. Loin des simples discours, des dispositions concrètes sont prises. Vous prévoyez ainsi 1 566 cellules supplémentaires dans 28 quartiers de préparation à la sortie et 3 468 cellules en maison d'arrêt. Pourriez-vous nous expliquer la place des différentes structures et leur organisation ?

Je n'irai pas plus loin dans le détail des différents programmes présentés par nos rapporteurs. Elisabeth Pochon a évoqué le programme de l'accès au droit et la douloureuse question de l'aide aux victimes. Dans le cadre de ce programme, nous notons que les crédits affectés à l'aide juridictionnelle sont en augmentation et atteignent 454 millions d'euros. Nous voterons évidemment en faveur de l'amendement proposé qui permettra de majorer l'unité de valeur. Mais nous notons que les besoins sont en hausse et que l'accès au droit passe aussi par le relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle.

Un effort substantiel a été fait par notre gouvernement, mais il nous faudra le poursuivre car trop de personnes abandonnent toute idée de justice à raison de son coût en appel et en cassation. Le relèvement du seuil est devant nous. À ce propos, en plein accord avec mes collègues de la commission des lois, je rappelle ici qu'un fonds interprofessionnel doit être mis en place avant la fin de l'année 2017. Ce fonds de redistribution, alimenté par l'écrêtement calculé à cette fin de tarifs proportionnels de professions réglementées, est également destiné, selon la volonté du législateur, à financer l'aide juridictionnelle.

Si les majorations sans précédent des crédits de la justice sont à saluer, il nous faut également noter l'effort simultanément poursuivi dans divers domaines : la réduction de 47 millions d'euros des dépenses pour frais de justice ; la modernisation indispensable des outils informatiques – nous pensons au système CASSIOPEE qui n'est toujours pas opérationnel au bout de quinze ans ; les mesures de déjudiciarisation permettant le redéploiement de 367 ETP.

Ce budget 2017 s'inscrit en cohérence avec la politique menée dans ce domaine depuis 2012. Il prend en compte les exigences multiples attendues sur notre territoire de la part de nos concitoyens et des nombreux acteurs œuvrant dans le domaine de la justice, en faisant une large place aux enjeux majeurs de sécurité, d'efficacité et de qualité dans l'exécution de la réponse judiciaire. Ce budget s'inscrit aussi dans le long terme et l'effort n'a de sens que s'il est maintenu au-delà de 2017. Le groupe socialiste, écologiste et républicain appellera donc à voter pour ce budget.

M. Philippe Goujon. Merci pour votre écoute, monsieur le garde des sceaux, pour votre ton apaisé, réfléchi et rigoureux. Cela nous change de l'atmosphère des débats qui régnait auparavant dans cette enceinte. (*Protestations sur les bancs de la majorité.*) En tant que membre de l'opposition, permettez-moi d'exprimer ce sentiment, mais ce n'est pas seulement pour cela qu'il est difficile de globaliser l'action dans le domaine de la justice depuis 2012.

Je voudrais vous citer, monsieur le garde des sceaux. À votre arrivée à la chancellerie, vous décriviez une justice sinistrée et en état d'urgence absolue. C'est que tout n'allait pas pour le mieux dans le meilleur des mondes. Nous reconnaissons volontiers que votre premier budget tient compte de cette urgence budgétaire, puisque la mission voit ses ressources augmenter de près de 5 % en crédits de paiement. Permettez-moi néanmoins de revenir sur deux échecs majeurs de votre prédécesseure, qui continuent de produire leurs effets : la contrainte pénale et la récidive. La contrainte pénale ne représente à ce jour qu'un peu plus de 2 000 condamnations alors que l'étude d'impact nous en annonçait près de 20 000. Pour les libérations sous contrainte, l'écart entre les estimations et la réalité est à peu près du même ordre. Quant au problème des multirécidivistes, il reste entier. C'est l'une des raisons qui expliquent le mouvement de colère des policiers qui ont le sentiment que leur travail d'interpellation et les risques qu'ils endurent ne trouvent pas de traduction pénale.

En outre, les délais de traitement des procédures civiles ne baissent pas. Comment inverser cette tendance ? La loi sur la justice au XXI^e siècle va certes décharger les tribunaux de certaines missions, mais elle va en transférer une partie aux officiers d'état civil. Ce transfert de compétences va générer d'importantes charges supplémentaires pour les mairies et ces dernières ne pourront pas les assumer. En plus, comme beaucoup l'ont souligné, le coût de l'aide juridictionnelle s'envole suite à une réforme que nous avons dénoncée. Selon le bleu budgétaire, il serait de 370 millions d'euros, alors que vous parlez de 450 millions d'euros, ce qui aggrave encore les choses.

En ce qui concerne l'administration pénitentiaire, comme l'a fort bien rappelé Guillaume Larrivé, il aura fallu attendre cette dernière année de la législature pour que vous annonciez un plan de création de prisons, qui, par ailleurs, n'est pas traduit en crédits de paiement – l'écart entre le milliard d'euros d'autorisations d'engagement et les 2,6 millions de crédits de paiement a été souligné. Vous en avez donné une explication ; est-ce à dire que vous laissez la responsabilité du financement au prochain gouvernement, voire au suivant si l'on applique la « jurisprudence » Perben que vous avez évoquée ?

Un mot sur les mesures que vous avez annoncées hier soir pour contribuer à résorber les charges indues des policiers.

D'abord, les extractions judiciaires, dont vous avez reconnu le 14 juin dernier devant le Sénat qu'elles constituaient un problème béant. Elles mobilisaient 3 000 policiers et gendarmes ; combien de personnels pénitentiaires sont aujourd'hui dédiés aux transfèvements, et comment combler le manque ? Envisagez-vous de resserrer le maillage des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), qui ne correspond pas à la carte des 188 établissements pénitentiaires ? Que pensez-vous de la comparution par vidéoconférence lorsque l'administration pénitentiaire ne peut effectuer le transfèrement ?

Ensuite, les gardes statiques. Selon le préfet de police, 300 policiers seront affectés à la surveillance du nouveau palais de justice de Paris, dont on va repousser l'ouverture pour mieux le sécuriser. Celle de l'ancien site était assurée par des gendarmes et des gardes républicains. Une nouvelle charge va donc peser sur la préfecture de police, sans compensation d'effectifs ; au contraire, les effectifs sont en baisse.

Vous avez évoqué des regroupements de personnels en vue de former la nouvelle sous-direction de la sécurité pénitentiaire, tout à fait bienvenue et que nous réclamions depuis un certain temps. Avez-vous une idée des effectifs qui lui seront affectés ?

Pensez-vous étendre à l'ensemble des établissements les postes d'officiers de renseignement à temps plein qui existent dans une trentaine de prisons ?

Votre prédécesseure avait refusé que les surveillants puissent également faire du renseignement. Quelle est votre position à ce sujet ?

Lors de votre prise de fonctions, vous aviez constaté que les informations venues du renseignement pénitentiaire ne vous remontaient pas. Avez-vous noté une évolution de la situation ? Qu'attendez-vous dans ce domaine ?

Enfin, le taux de démission et de rotation est très élevé parmi les personnels pénitentiaires. Quelles mesures supplémentaires pouvez-vous prendre pour les fidéliser ?

Je conclurai sur les bonnes conditions dans lesquelles l'opposition peut désormais travailler avec le Gouvernement sur les questions de justice. Cela ne résout pas les problèmes, mais cela facilite tout de même les choses !

M. François Rochebloine. Avec 6,9 milliards d'euros de crédits, le budget consacré à la mission « Justice » enregistre une augmentation de 4,5 % à périmètre constant.

Chacun s'accorde à le reconnaître, ce budget doit relever des défis considérables : permettre la réorganisation d'un système judiciaire qui attend hélas toujours une véritable modernisation, le tout sur fond de lutte contre le terrorisme. Nous considérons que l'un des objectifs de cette mission doit être de simplifier la justice tout en optimisant les moyens qui lui sont alloués. Espérons que la mise en œuvre de la loi dite de modernisation de la justice du xxi^e siècle, adoptée très récemment, permettra d'engager la vraie réforme d'ampleur que nous appelons de nos vœux.

Concrètement, et à court terme, il s'agira de mettre en œuvre les avancées obtenues en matière d'accès au droit et de simplification des procédures : la création d'un service d'accueil unique du justiciable et les mesures de déjudiciarisation permettant de désengorger les juridictions.

Seront également concrétisées des mesures que nous désapprouvons, comme nous vous l'avons indiqué lors des débats sur le texte : le transfert de certaines compétences aux officiers de l'état civil, qui vont faire peser des charges supplémentaires sur les communes, ou encore la suppression de la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT).

L'avis du groupe de l'Union des démocrates et indépendants est donc partagé.

La lutte contre le terrorisme ne pouvait qu'être l'un des enjeux majeurs du projet de loi de finances pour 2017. Nous saluons les 233 millions d'euros de crédits, hors dépenses de personnel, alloués au ministère de la justice dans ce domaine, même s'il ne s'agit que d'un maintien à niveau des crédits de 2016.

Ces crédits bénéficieront notamment à la création du service public du renseignement pénitentiaire, ce dont nous nous réjouissons, car nous savons quel rôle déterminant les prisons ont pu jouer dans la propagation de la radicalisation, qu'il est essentiel de prendre en considération pour lutter contre le terrorisme.

Depuis le début de cette législature, le groupe de l'Union des démocrates et indépendants a dénoncé des budgets ne répondant pas au besoin carcéral qui se développe dans notre pays. Ainsi que vous l'avez indiqué dans votre rapport de septembre 2016 sur l'encellulement individuel, monsieur le ministre, la France ne comptait au 1^{er} août 2016 que 58 507 places de prison pour héberger 68 819 détenus, ce qui représente un déficit de 10 312 places et une surpopulation de 118 %. La construction de nouvelles places de prison s'impose donc d'évidence.

En 2017, des autorisations d'engagement à hauteur de 1,558 milliard d'euros sont ouvertes pour la construction d'établissements pénitentiaires. Vous prévoyez ainsi de lancer un programme immobilier de réduction de la surpopulation dans les maisons d'arrêt – 4 300 places – et un programme de construction de quartiers de préparation à la sortie – 2 500 places. Nous nous réjouissons de la prise de conscience que cela manifeste de votre part.

À ce propos, monsieur le ministre, vous avez très récemment confirmé plusieurs opérations, parmi lesquelles – vous me permettez de l'évoquer – la construction d'une nouvelle maison d'arrêt à Saint-Étienne, dont je me réjouis. Pouvez-vous nous en dire plus à ce sujet, notamment sur les délais ? Vous avez parlé tout à l'heure du 16 décembre. Le problème du choix du terrain se pose, mais c'est l'État qui décide en définitive.

Par ailleurs, nous avons soudainement appris la fin des cinq unités de prévention de la radicalisation, inscrites dans ce budget et qui avaient commencé à fonctionner en janvier dernier. Vous avez annoncé mardi qu'elles seraient remplacées par six quartiers d'évaluation de la radicalisation. Comment ce changement va-t-il se traduire dans le budget ?

Je me dois enfin d'évoquer la refonte de l'aide juridictionnelle. À partir de 2013, nous avons assisté à une succession d'hésitations et d'incertitudes de la part du Gouvernement, qui témoignait d'une véritable improvisation en la matière. Cette année, le projet de loi de finances prévoit la revalorisation de l'unité de valeur de référence, qui passera de 26,50 à 30 euros hors taxes – voire 32 si votre amendement, monsieur le ministre, est adopté, ce dont je ne doute pas. Mais cela reste encore insuffisant, et vous le savez. Une réforme globale et pérenne de l'aide juridictionnelle et de l'accès au droit est indispensable.

Je ne voudrais pas conclure sans évoquer le mal-être du personnel des maisons d'arrêt et des prisons, qui vivent aujourd'hui des situations particulièrement difficiles ; mon collègue Philippe Goujon en a très bien parlé.

Si le groupe de l'Union des démocrates et indépendants tient à saluer des efforts importants et un certain nombre d'avancées, beaucoup reste encore à faire pour adapter notre système juridictionnel aux exigences du xxi^e siècle. Quoi qu'il en soit, monsieur le ministre, soyez remercié pour le travail accompli en neuf mois seulement. Quel dommage que vous n'ayez pas été nommé plus tôt à ce ministère régalien !

M. Marc Dolez. Je tiens pour ma part à saluer l'augmentation du budget de la justice, l'effort poursuivi de création d'emplois, l'amélioration de certains régimes indemnitaires et les crédits affectés à l'entretien du bâti. L'augmentation des crédits alloués à l'aide juridictionnelle, l'amélioration de la prise en charge des victimes, la création des services d'accueil unique du justiciable constituent également des avancées. Tout cela va dans le bon sens, même si – chacun en convient – le chemin sera encore long avant que nous ayons rattrapé un retard structurel et que le service public de la justice dispose d'un budget véritablement à la hauteur de sa mission.

Ma première question concerne la situation des agents non titulaires, toujours aussi préoccupante. En 2014, sur près de 2 700 agents sous contrat au sein du ministère de la justice, seul un millier environ étaient titularisables. Quelle est la position du ministère ? La prolongation du dispositif de titularisation pour deux années supplémentaires, jusqu'en 2018, ne semble pas en mesure d'améliorer véritablement la situation puisque peu d'agents non titulaires seront éligibles aux concours réservés.

Ma deuxième question a trait aux revendications des personnels des SPIP, qui travaillent dans des conditions très difficiles. Ils estiment que la filière d'insertion et de probation souffre d'une méconnaissance de ses missions et de son action qui se répercuterait sur leurs conditions statutaires. Le 22 juillet dernier, vous avez signé un relevé de conclusions avec les organisations syndicales, ce qui a mis fin au mouvement social entamé. Pouvez-vous nous confirmer que le projet de loi de finances pour 2017 met en œuvre les engagements alors pris ?

Ma troisième question porte sur la construction de nouvelles places de prison que vous avez annoncée, et aujourd'hui confirmée. Le ministère de la justice a-t-il vraiment, aujourd'hui et demain, les moyens de construire de nouvelles places de prison, vu le coût déjà exorbitant des partenariats public-privé ? Ne serait-il pas plus opportun de rénover massivement certaines prisons et de remplacer les établissements vétustes, tout en favorisant le milieu ouvert et les alternatives à l'emprisonnement ?

M. Jean-Jacques Urvoas, *garde des sceaux, ministre de la justice.* Je commencerai par les questions des rapporteurs auxquels je n'avais pas encore répondu.

Madame Pochon, vous avez souligné à juste titre, à propos du FGTI, que nous allons porter la contribution des assurances à 5,90 euros, ce qui représente pour le fonds un gain de 140 millions d'euros. Cette somme ne résulte pas d'une estimation hasardeuse, mais de l'évaluation du FGTI, selon laquelle il lui aurait manqué 140 millions d'euros fin 2017. Il fallait combler ce manque pour éviter d'avoir à puiser dans des fonds qui n'ont pas la même vocation. Le budget du FGTI sera donc équilibré.

Faut-il aller au-delà ? L'État s'est de toute façon engagé à assurer la solvabilité du fonds dans l'éventualité de dépenses exceptionnelles, qu'évidemment personne n'espère. Comment le ferons-nous ? Nous y réfléchissons. En tout cas, il n'est pas envisagé de recourir à de nouvelles taxes : il sera fait appel aux recettes du budget général.

Vous m'avez également posé une question tout à fait pertinente sur le contradictoire au sein du FGTI. Juliette Méadel a entendu de la part de certaines victimes des propos allant dans le même sens et faisant état de leur

sentiment de fragilité à cet égard. Le FGTI a assez récemment fait l'objet d'une mission d'inspection ; nous travaillons sur ses conclusions. Nous n'envisageons pas d'accorder l'aide juridictionnelle dans la phase transactionnelle. Nous n'en poursuivons pas moins notre réflexion sur l'évolution de la procédure, et si nous devons en conclure à la nécessité de juridictionnaliser celle-ci – mais nous n'en sommes pas là –, alors l'aide juridictionnelle serait de droit pour les victimes, sans plafond de ressources, en leur seule qualité de victimes du terrorisme. À la suite des critiques formulées par les associations de victimes, le FGTI est déjà en train de se réformer afin de rendre ses décisions plus transparentes. Son conseil d'administration se prononcera par exemple bientôt sur l'idée d'un barème indicatif, souvent demandé ; surtout, des efforts seront faits pour mieux expliquer les décisions qui ont été rendues.

Mme Untermaier m'a interrogé sur CASSIOPEE. Ce système fonctionne, il est même utilisé tous les jours dans les juridictions, sauf dans les cours d'appel qui n'en disposent pas encore. Des modules sont mis en œuvre pour l'enrichir.

J'en viens aux unités dédiées, évoquées par plusieurs orateurs.

M. Larrivé m'a demandé si ce que nous envisageons est suffisant. Vous connaissez les chiffres, que j'ai déjà souvent cités : 351 détenus incriminés d'association de malfaiteurs terroriste et 1 336 radicalisés en prison. Il nous semble qu'il y a en la matière une obligation d'évaluation. Nous allons donc ouvrir en 2017 deux centres d'évaluation dans les directions interrégionales de Bordeaux et de Marseille, et les unités dédiées de Fresnes, Fleury et Osny vont devenir des lieux d'évaluation. L'évaluation durera quatre mois et concernera chaque fois 100 personnes.

Ensuite viendra le moment de l'orientation. Il y aura effectivement 300 places pour les détenus les plus durs : 100 dans les maisons centrales et 200 à l'isolement dans des établissements pour peines ou des maisons d'arrêt. Nous pensons à ce stade que cette capacité suffit. Pour les autres, combien de places y aura-t-il dans les 27 établissements concernés ? Nous n'avons pas encore entièrement identifié les lieux, mais ce sera entre 400 et 600. Ces personnes seront détenues dans un environnement plus soutenu ; nous recruterons des personnels selon les volumes prévus par le projet de loi de finances, ainsi que des équipes pluridisciplinaires. Les binômes qui associaient un psychologue et un éducateur au sein des unités dédiées fonctionnaient bien ; il en existe 50 ; nous allons en recruter 40 de plus, et nous ferons également appel à des conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation (CPIP), en milieu ouvert et en milieu fermé, selon les volumes prévus dans le budget.

Je suis absolument convaincu – je l'ai dit hier – que nous avons encore besoin de nous adapter ; je ne suis nullement certain que tout cela soit suffisant. Nous ne mesurons pas l'effet des retours de Syrie, par exemple ; malgré les évaluations, l'estimation des volumes demeure aléatoire, notamment s'agissant des mineurs.

Nous avons aujourd'hui en détention 17 mineurs radicalisés. Si l'on tient compte des établissements pour mineurs et des quartiers pour mineurs des maisons d'arrêt, nous disposons d'une capacité de 1 151 places. Nous ne jugeons donc pas utile de prévoir des équipements particuliers dédiés aux mineurs.

Monsieur Goujon, la sous-direction de la sécurité pénitentiaire sera composée de plusieurs types de personnels déjà existants : nous y incluons les équipes régionales d'intervention et de sécurité (ERIS) implantées dans neuf directions, les PREJ, le bureau du renseignement pénitentiaire que nous rebaptisons bureau central du renseignement pénitentiaire. Les effectifs sont aujourd'hui de 189 ; il y en a 51 de plus dans le projet de loi de finances, pour donner la priorité aux établissements sensibles. J'ai visité une vingtaine de prisons : à Riom, où il n'y a presque pas de détenus radicalisés, il n'y a pas lieu d'instituer en priorité un renseignement pénitentiaire, alors qu'à Fleury il n'y a que quatre délégués du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, les effectifs seront en partie dédiés à la construction de la structure centrale.

Je reçois dorénavant toutes les semaines des informations du renseignement pénitentiaire ; c'est de là que viennent les chiffres que je vous transmets régulièrement. Ces chiffres évoluent tous les jours. Ainsi, si nous avons identifié les 351 détenus pour association de malfaiteurs terroriste, en revanche le chiffre de 1 336 radicalisés est subjectif et provient du renseignement pénitentiaire. Par ailleurs, depuis le mois de juin, je participe comme garde des sceaux au conseil de défense que le Président de la République réunit le mercredi matin et au cours duquel le point est fait sur la menace intérieure, notamment au sein des établissements dont j'ai la responsabilité.

Nous incluons également dans la sous-direction les nouvelles équipes de sécurité pénitentiaire qui sont à construire. En outre, je vais créer en son sein un outil qui fait aujourd'hui défaut et qui servira à faire remonter l'information. Je l'ai dit en présentant ce plan, j'ai eu la tristesse de devoir actionner la cellule de crise de l'administration pénitentiaire à six reprises depuis que je suis garde des sceaux, et à un rythme quasi hebdomadaire au cours des dernières semaines, le week-end – car c'est le week-end que les choses se passent. Or la transmission d'informations n'est pas suffisamment rapide entre la direction locale, la direction interrégionale, la direction de l'administration pénitentiaire et mon cabinet. D'où le besoin d'une structure pour adapter notre réaction, puisqu'il faut toujours pouvoir mobiliser les ERIS des autres régions que celle concernée. Cet outil, imposé par la nécessité d'intervenir rapidement, de nous coordonner avec le parquet et de mobiliser les forces de sécurité intérieure, sera une cellule de veille et d'analyse composée de dix personnels pris sur notre budget pour 2017.

J'en viens aux extractions judiciaires, dont on parle beaucoup dans les juridictions et dont on a le sentiment qu'elles ne fonctionnent pas, alors même qu'au cours de l'année écoulée 10 % « seulement » des réquisitions n'ont pas pu être exécutées. La difficulté est structurelle. Lorsque l'on a décidé en 2010 de transférer l'extraction judiciaire des forces de sécurité intérieure à l'administration pénitentiaire, on a prévu pour cela 800 personnels, ce qui était probablement trop peu. En 2012, leur nombre est passé à 1 200 et, à la fin de cette année, il sera de 1 650.

Je ne pense pas qu'il en faille davantage en provenance des forces de sécurité : nous avons besoin d'organiser notre propre structure. Les PREJ ont été implantés, mais leur maillage me paraît perfectible. Un seul exemple : alors qu'à Agen, où je me suis rendu il y a quelques jours, la maison d'arrêt est de l'autre côté de la rue par rapport au tribunal, pour faire transférer un détenu, c'est-à-dire pour lui faire traverser la rue, il faut demander au PREJ, installé à Mont-de-Marsan, à une heure et demie de route en voiture, d'envoyer quelqu'un ! Inutile de vous dire que le

garçon qui travaille au PREJ nous a expliqué qu'il avait autre chose à faire que rouler pendant trois heures pour aller traverser une rue... Nous devons pouvoir trouver un meilleur fonctionnement. J'ai donné l'exemple d'Agen pour ne pas parler de la Bretagne, mais, pour transférer un détenu du tribunal de Brest à la maison d'arrêt de Brest, il faut s'adresser au PREJ qui se trouve à Lorient ! Tout cela défie la raison.

Le système a été construit à l'époque où il ne bénéficiait que de 800 ETP ; nous en avons maintenant 1 650. Ce qui ne veut pas dire que nous ne solliciterons pas les forces de sécurité intérieure : cela peut toujours arriver, et une telle mission fait partie intégrante de leur cœur de métier puisqu'il s'agit d'amener des détenus.

L'administration pénitentiaire a beaucoup fait. Symboliquement, à la chancellerie, nous ne sommes plus protégés par la gendarmerie ni par la police, mais par les personnels de l'administration pénitentiaire. Il n'y a plus aujourd'hui de palais de justice qui soit protégé par la police ou par la gendarmerie : dans vos palais de justice, la surveillance est assurée soit par des sociétés de sécurité privée, soit par des réservistes que le ministère paie, par compensation auprès du ministère de l'intérieur. Les policiers ne sont plus présents que pour les audiences en cour d'assises, les comparutions immédiates et les procès quelque peu sensibles. Tout cela représente beaucoup d'efforts dont on ne parle pas suffisamment.

Pour surveiller le tribunal de Paris, monsieur Goujon, les discussions en cours portent sur 389 policiers. Il y aura une baisse des effectifs des agents qui étaient postés sur l'île de la Cité pour protéger l'ancien palais de justice : même si la cour d'appel et la Cour de cassation y restent, une grande partie des gendarmes qui y étaient affectés ne le seront plus. Mais cela relève d'une discussion interne au ministère de l'intérieur, notamment à la préfecture de police de Paris. Quoi qu'il en soit, voilà le nombre de policiers dont nous aurons besoin.

Quant à la fidélisation des personnels de l'administration pénitentiaire, elle pose effectivement un problème. Des mesures statutaires ont été prises le 14 mars 2013 et le 15 décembre 2015. Des mesures catégorielles supplémentaires destinées aux personnels de l'administration pénitentiaire sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2017, à hauteur de 20 millions d'euros. Nous avons en outre prévu une prime de fidélisation pour les surveillants dans les établissements les plus sensibles, pour 2 millions d'euros.

Monsieur Rochebloine, j'ai le plaisir de vous confirmer que nous refferons la maison d'arrêt de Saint-Étienne ; je me suis engagé à aller l'annoncer sur place en votre compagnie dès que nous aurons choisi le terrain. Ce projet est financé sur le programme « 3 200 » qui avait été lancé par Christiane Taubira ; l'objectif est de 330 places.

Je crois vous avoir dit l'essentiel concernant la radicalisation.

Quant à l'aide juridictionnelle, la mesure représente tout de même un coût total en année pleine de 58 millions d'euros, dont 14,6 millions dès 2017. Avant 2015, l'unité de valeur n'avait pas été revalorisée depuis 2007. Ce sont nos discussions avec le Conseil national des barreaux qui me permettent de vous proposer de la porter de 30 à 32 euros.

Monsieur Dolez, en ce qui concerne la titularisation des personnels non titulaires, après la loi Sauvadet de 2012, il y avait exactement 914 éligibles au sein du ministère de la justice, dont 370 ont été titularisés. Le fait que le dispositif ait été prolongé de deux ans par la loi d'avril 2016 est donc une bonne nouvelle : ceux qui étaient éligibles au titre de la loi Sauvadet le demeurent. Surtout, nous sommes en train d'identifier avec les organisations syndicales les agents éligibles en vue du comité technique ministériel qui aura lieu en novembre, et à l'ordre du jour duquel ce point est inscrit.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) ont connu un très important mouvement social il y a quelques semaines, qui a pris fin avec la signature d'un relevé de conclusions, lequel comporte des mesures attendues depuis très longtemps. J'ai ainsi mis fin, à la demande des organisations syndicales, à la préaffectation de stagiaires en lieu et place de titulaires. Les organisations syndicales sont bien conscientes du fait que la suppression de la préaffectation affectera la mobilité du personnel pendant un moment, et l'acceptent. Les conseillers pénitentiaires d'insertion et probation (CPIP) vont devenir des fonctionnaires de catégorie A. Voilà qui manifesterait la reconnaissance de leur compétence. Christiane Taubira s'était engagée au recrutement de 1 000 CPIP ; nous en sommes à 900, et j'ai annoncé cette semaine que nous recruterions 100 personnels supplémentaires, parce que je souhaite que les conseillers affectés à la prévention de la radicalisation puissent se consacrer à cette lourde tâche. Nous avançons sur la question en bonne intelligence.

Je crois avoir répondu à tout le monde.

M. Dominique Lefebvre, président. Personne ne vous reprochera, monsieur le garde des sceaux, la précision et la pertinence de vos réponses. Nous apprécions toujours les ministres qui connaissent leurs dossiers.

Chers collègues, vous avez la parole, pour deux minutes chacun.

Mme Marie-Françoise Bechtel. Monsieur le garde des sceaux, je salue à mon tour un effort budgétaire significatif en faveur du programme « Justice judiciaire ». Quoique moindre que pour l'administration pénitentiaire, qui fait l'objet d'un examen séparé, cette augmentation de crédits profite à l'ensemble des dispositifs assurant le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire, et ce d'amont en aval – formation des magistrats et des greffiers comprise, donc. Cela permettra de financer, vous l'avez dit, la création de 600 emplois et, hors masse salariale, une augmentation des crédits de 4 %.

Tous les problèmes de fonctionnement du service public de la justice ne s'en trouvent cependant pas résolus comme par un coup de baguette magique. Vous avez notamment évoqué, monsieur le garde des sceaux, des problèmes structurels que vous avez pris la peine d'analyser. J'ai beaucoup apprécié cette partie de votre exposé, et je fais tout à fait mienne votre observation. Une question complémentaire toutefois, quelle est alors la part conjoncturelle, autrement dit quelle est la part des décisions budgétaires prises cette année et au cours des prochaines années ? Ne faut-il pas que des efforts budgétaires continus viennent garantir, en particulier, les efforts de remise à niveau du matériel informatique, d'autant que les difficultés en question sont parfois liées à une vision parcellisée, à des politiques différentes des différentes juridictions ?

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de postes ouverts ne se traduit pas immédiatement par des recrutements utiles, d'autant que le creux des effectifs de 2015 n'avait pas été anticipé assez tôt. N'oublions pas qu'il faut plus de trois ans pour former un magistrat à l'École nationale de la magistrature !

J'en viens à une question plus conjoncturelle que structurelle : à l'heure où le métier de juge subit des évolutions législatives – et est susceptible d'en subir d'autres – comment faire pour amortir et intégrer celles-ci dans les emplois nouveaux ?

Enfin, en matière de fonctionnement du service public judiciaire, ne devrions-nous pas plutôt, tous, appeler de nos vœux une loi de programmation, pour pérenniser l'effort et pour que la justice fonctionne dans des conditions dignes de la vision que nous en avons ?

M. Éric Ciotti. Merci, monsieur le garde des sceaux, pour ces réponses de qualité, nonobstant nos éventuelles divergences de fond. Voilà un état d'esprit qui nous change. Si seulement il avait prévalu dès le début du quinquennat ! (*Protestations sur les bancs de la majorité.*) Alors, vous n'auriez pas eu, monsieur le garde des sceaux, à déplorer la « clochardisation » de la justice – je cite vos propres termes.

Annonçant un changement de politique pénale à propos des associations de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste, le procureur François Molins a indiqué qu'il ouvrirait quasi systématiquement des informations judiciaires en matière criminelle et non plus en matière délictuelle. Cette approche peut se comprendre, même si nous avons proposé une autre solution, complémentaire : porter à quinze ans le quantum de la peine encourue – cette solution serait d'ailleurs préférée par les magistrats du siège du tribunal de grande instance (TGI) de Paris.

La décision du parquet de Paris aura des conséquences matérielles très importantes pour la cour d'assises spéciale, compétente en matière de terrorisme. Si toutes les affaires instruites devaient donner lieu à un procès devant cette juridiction créée pour éviter que le jury ne soit, comme dans une affaire tristement célèbre, soumis à des pressions, ce sont soixante magistrats du TGI de Paris qui seraient en permanence mobilisés. Quels moyens supplémentaires prévoyez-vous donc pour une année budgétaire 2017 qui sera sans doute celle de ces premières sessions d'assises ? En ce qui concerne, plus généralement, les moyens du pôle antiterroriste, parmi lesquels les assistants administratifs, je souligne que les parties civiles sont très nombreuses dans les affaires de Nice et du Bataclan. La seule transmission des pièces, le seul envoi de notifications en lettre recommandée mobilisent donc des moyens considérables. Quelles mesures avez-vous envisagé pour y faire face ?

M. Gabriel Serville. Tout d'abord, je vous félicite, monsieur le garde des sceaux, pour les arbitrages que vous avez obtenus en faveur de la Guyane, avec une augmentation de 2 % des crédits alloués à la justice et une nette hausse des crédits du programme 101, « Accès au droit et à la justice », qui réalisent un bond de 13 %. Quand on sait dans quelle précarité vivent de nombreux Guyanais, c'est vraiment une bonne nouvelle – ce n'est pas le Défenseur des droits, récemment passé en Guyane, qui me démentirait.

Las ! Cet effort, aussi appréciable soit-il, ne saurait masquer l'état catastrophique du service public de la justice dans ce territoire. Aussi ma première question concerne-t-elle

la cité judiciaire, véritable serpent de mer. J'ose espérer que ce projet connaîtra une issue aussi favorable que le nouveau commissariat de Cayenne, annoncé par votre homologue de l'intérieur, et dont la date de livraison a enfin été arrêtée, après des années de tergiversation.

Monsieur le garde des sceaux, qui vous êtes penché sur les évolutions de la Guyane, tant en termes démographiques qu'en termes de climat social, vous avez également fait un constat sans appel : il faut une cité judiciaire en Guyane, car, très bientôt, ni le tribunal de grande instance de Cayenne, ni sa chambre détachée à Saint-Laurent-du-Maroni ne pourront plus répondre aux besoins des justiciables. Serait-il possible d'avoir plus d'informations et de connaître l'état d'avancement de ce dossier ?

Ensuite, pourrions-nous avoir plus de précisions, notamment en termes de calendrier, sur le projet de construction d'une deuxième maison d'arrêt sur l'île de Cayenne, annoncé par le Premier ministre ?

M. Patrick Lebreton. L'examen des crédits de la mission « Justice » me donne l'occasion d'appeler votre attention sur l'utilisation des crédits du plan de lutte antiterroriste (PLAT) affectés à La Réunion. Une organisation syndicale m'a récemment saisi car les personnels ne constatent aucune évolution quant aux moyens déployés concrètement sur le terrain, qu'il s'agisse de sécurité passive, de sécurité active ou du déploiement d'une organisation efficiente du renseignement pénitentiaire, alors que les crédits des PLAT 1 et 2 ont été délégués aux structures. Aucune action concrète n'a pu être constatée par les personnels pénitentiaires, hormis celles concernant la population carcérale. Pourtant, La Réunion compte des personnes radicalisées ou fichées S. Il semblerait d'ailleurs qu'une partie de ces crédits ait été utilisée pour des dépenses de fonctionnement courant des établissements ; ce n'est pourtant pas l'usage auquel ils sont destinés.

Connaissant les représentants syndicaux locaux, je peux vous assurer que ce sont des fonctionnaires soucieux de remplir leur mission et de servir l'intérêt général. Dans un contexte où les forces de sécurité, au sens large, du terme, s'interrogent sérieusement quant aux moyens dédiés à l'accomplissement de leurs missions, je vous serais particulièrement reconnaissant si votre administration ou vous-même pouviez me transmettre des éléments relatifs à l'utilisation des crédits des PLAT délégués aux services de l'administration pénitentiaire à La Réunion.

M. Jean-Michel Clément. Je souhaite, monsieur le garde des sceaux, vous entretenir d'une question relative à l'accès à la justice, cher au cœur de Mme Taubira comme au vôtre. Tout au long de cette législature, des efforts importants ont été fournis.

Ma question porte plus particulièrement sur l'accès aux lieux de justice, aux lieux où la justice est rendue. Les enceintes de justice sont des lieux qu'il convient de protéger, en toutes circonstances. La question de l'accès ne se pose évidemment pas pour les magistrats et les greffiers du lieu, mais elle peut se poser pour les auxiliaires de justice que sont les avocats. C'est un fait : la construction de nouveaux palais de justice, comme à Paris ou à Poitiers, où vous vous rendîtes récemment, mais aussi à Caen, à Périgueux et à Béziers, s'accompagne de la mise en place d'un accès sécurisé. Bien compréhensible, cette sécurisation ne doit pas constituer un obstacle pour ceux dont le métier les conduit plusieurs fois par jour à venir dans ces mêmes lieux. C'est pourquoi les ordres d'avocats ont proposé de

recourir à un système de cartes à puce qui permettrait aux avocats d'accéder à leur palais de justice de rattachement. Le coût estimé de cette carte est de 15 euros par avocat, que les ordres se proposent d'assumer, allégeant ainsi les charges assumées par l'État. Êtes-vous favorable, monsieur le garde des sceaux, à un tel dispositif, voire à sa généralisation dans l'ensemble des enceintes de justice, qui en diminuerait le coût pour les ordres ?

M. Patrick Hetzel. Le Premier Président de la Cour de cassation a installé, le 10 octobre dernier, un groupe de travail consacré à l'autonomie budgétaire de l'autorité judiciaire. Je voudrais vous interroger sur deux idées qu'il a développées dans son discours disponible sur le site internet de la Cour. Tout d'abord, il se demande, si, face à la misère de la justice judiciaire, la seule réponse financière, c'est-à-dire l'accroissement du budget du ministère de la justice est suffisante – de manière implicite, il s'interroge aussi sur l'organisation. Ensuite, il se demande s'il n'est pas temps d'envisager une réforme budgétaire ambitieuse, qui placerait le budget de la justice en dehors de la place Vendôme ?

Je pense que vous ne pouvez pas être indifférent à ces questions, qui remettent en cause le rôle du garde des sceaux. Ce qui est en jeu, c'est aussi une vision du service public. Évidemment, cela ne concerne pas directement le budget 2017, mais il s'agit là de questions politiques qui me semblent fondamentales.

M. le président Dominique Raimbourg. Je m'associe, monsieur le garde des sceaux, aux compliments qui vous ont été adressés. J'ai, pour ma part, deux questions.

Tout d'abord, comment réduire le nombre de courtes peines ? Bien souvent, elles frappent des délinquants multi-récidivistes dont la délinquance est difficile à accepter socialement, mais elles conduisent ces individus à faire de la prison leur résidence secondaire, voire principale. Ces courtes peines sont une réponse à très court terme, mais non, finalement, une solution. La contrainte pénale visait à réduire leur nombre. Comment relancer celle-ci ?

Par ailleurs, Mme Taubira soulignait, au cours des travaux précédant la réforme pénale, que près de 80 % des détenus quittaient la prison sans suivi. Comment relancer ce suivi ? Et comment faire en sorte que des fins de peine se passent à l'extérieur des murs de la prison, avec un véritable suivi ?

M. Dominique Lefebvre, président. Comme vous le savez, monsieur le garde des sceaux, la maison d'arrêt d'Osny est située dans ma circonscription – nous nous y étions rencontrés en juin. De graves incidents y ont eu lieu, et j'y suis retourné depuis lors. Il fallait prendre des décisions, et vous les avez prises. Cependant, je veux témoigner du fait que si le personnel pénitentiaire, qui a vécu des moments particulièrement terribles, et avec qui j'ai discuté, demande que la réalité soit prise en compte il n'en reste pas moins impliqué, il veut continuer son action sur l'ensemble de ces questions.

M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux, ministre de la justice. Merci, monsieur le président, pour les personnels pénitentiaires. Vous avez raison : ceux d'Osny ont été douloureusement, dramatiquement éprouvés. Un surveillant a même frôlé la mort. Je lui ai rendu visite à l'hôpital, je l'ai revu par la suite. L'engagement de l'équipe de prévention de la radicalisation est impressionnant : aucun de ses membres n'a, à aucun moment, voulu la quitter, et tous sont convaincus de l'utilité de leur fonction, nonobstant les diffi-

cultés. Et les décisions que nous avons prises mardi dernier se nourrissent précisément du temps que nous avons passé avec les équipes d'Osny, de Lille-Annœullin, de Fleury-Mérogis et de Fresnes. Le pluriel utilisé était parfaitement justifié : aucun projet n'était identique à un autre, celui d'Osny n'était pas celui de Lille-Annœullin, celui du centre d'évaluation de Fresnes n'était pas celui de Fleury-Mérogis.

Je ne suis pas d'accord avec M. Larrivé lorsqu'il parle d'expérimentation hasardeuse ; c'était même plutôt courageux. Nous ne pouvons avancer que par tâtonnements. Ainsi, nos collègues anglais, longtemps extrêmement réticents à l'idée de regrouper les détenus radicalisés, parce qu'ils avaient l'expérience de l'*Irish Republican Army* (IRA), ont changé de fusil d'épaule et sont désormais convaincus qu'il faut regrouper. Il n'existe pas de chemin tout tracé, il faut expérimenter. J'ai redit hier, dans l'hémicycle, ma gratitude à la directrice de l'administration pénitentiaire, Mme Isabelle Gorce. Ce n'était pas une décision facile.

Les personnels, qui étaient volontaires, nous ont beaucoup appris et continuent de nous apprendre beaucoup. Ce que nous allons faire, nous le ferons en partie grâce à eux, et peut-être aussi un peu grâce aux structures mises en place depuis huit mois, notamment un comité scientifique qui réunit régulièrement à la Chancellerie des universitaires qui connaissent le sujet de la détention – certains écrivent des livres, on les voit parfois sur les plateaux de télévision, et leur expertise est reconnue –, mais aussi d'autres, pour qui ces problèmes de radicalisation sont un champ d'expertise nouveau. Je pense tout naturellement aux spécialistes de sciences cognitives, qui nous apprennent beaucoup. Avec eux, nous avons élaboré la grille de détection qui sera dorénavant utilisée dans nos structures. J'ai également souhaité, au sein du ministère, un comité de pilotage de la lutte contre la radicalisation, car les actions et réflexions des uns et des autres, de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire, de la direction des affaires criminelles et des grâces, sont différentes. Il fallait créer cette relation.

Merci, donc, monsieur le président, des mots que vous avez eus pour les plus de 30 000 personnes qui travaillent dans nos services.

M. Hetzel pose une question fondamentale, objet d'un vrai débat au sein de notre institution. N'ayant malheureusement pas le temps de développer ma pensée, j'aurai l'outrecuidance de vous renvoyer aux propos que j'ai tenus au Sénat, dans le cadre d'un colloque organisé par la Cour de cassation, sur la place de l'autorité judiciaire dans la société. Ne revendique-t-on pas un pouvoir judiciaire ? Ne veut-on pas passer de l'autorité judiciaire au pouvoir judiciaire ? Cette question me paraît totalement légitime. Cependant, la Constitution ne comporte pas plus les expressions de « pouvoir législatif » et de « pouvoir exécutif » que celle de « pouvoir judiciaire ». L'expression « autorité judiciaire » ne doit donc pas être lue comme interdisant un « pouvoir judiciaire ».

Cependant, si l'on en croit une très belle formule de Marc Aurèle, seul un esprit serein peut juger. Je ne crois pas que la fonction du juge soit de s'occuper du budget. Je ne vois pas comment on pourrait demander à un magistrat de faire, au quotidien, le travail titanesque que j'essaie d'accomplir pour obtenir les arbitrages dont certains ont la gentillesse de me féliciter, pour essayer ici ou là de convaincre nos interlocuteurs dans tel ou tel ministère, eux-mêmes assaillis de demandes forcément urgentes. Je ne me rallie donc pas à ces revendications qui conduiraient à donner des pouvoirs

financiers à l'autorité judiciaire. Je ne crois pas que ce serait pertinent ni légitime. D'ailleurs, ceux qui étaient intervenus à ce colloque, du président Larcher au président de la commission des lois du Sénat, en passant par d'autres élus partageaient plutôt ce point de vue. J'ai essayé de répondre de manière rigoureuse et construite au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près celle-ci, c'est pourquoi je me permets de vous renvoyer à mon propos d'alors.

Gabriel Serville m'a notamment interrogé sur la Guyane. De nombreux travaux ont été lancés sur les différents sites depuis 2012, pour un montant de plus de 7 millions d'euros. Certains sont toujours en cours, et des projets sont envisagés pour la cour d'appel. En ce qui concerne le palais de justice, des travaux d'un montant de 5 millions d'euros ont été organisés en deux phases : de grosses réparations jusqu'au mois de septembre dernier, puis un réaménagement des locaux de ce mois d'octobre à l'année 2018. Ensuite, nous nous attaquerons à la cour d'appel de Cayenne proprement dite. La construction d'une maison d'arrêt, évoquée par le Premier ministre, sera traitée comme en métropole : nous attendons de trouver un site pour la construire, car nous avons besoin de quinze hectares pour ces 300 places. Soyons francs : ces travaux ne sont pas inscrits au budget de l'année 2017, puisqu'ils sont plutôt prévus pour 2018 ou 2019. Je suis à votre disposition, monsieur Serville, comme à celle de votre collègue Chantal Berthelot, pour aborder avec vous tous les sujets qui relèvent du ministère de la justice à Cayenne ; j'en mesure la nécessité, d'autant que ces sujets sont nombreux. Vous m'avez d'ailleurs déjà interrogé sur le site de Rémire-Montjoly, source de préoccupation constante pour l'administration pénitentiaire.

Évidemment, monsieur Ciotti, la stratégie de criminalisation de l'association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste retenue par le parquet de Paris aura des conséquences sur la cour d'appel. Nous en discutons avec sa première présidente, ainsi qu'avec la procureure générale de Paris, pour arriver à calibrer les effectifs. À ce stade, nous avons envisagé qu'il y ait cinq magistrats et deux greffiers supplémentaires pour les sessions d'assises prévues. Nous ne savons pas plus que la cour, à ce stade, combien d'affaires seront jugées, ni quel sera le calendrier. Des propositions ont été faites, notamment pour réduire le nombre de magistrats siégeant en cour d'assises spéciale, qui passerait de sept à cinq ; nous n'en avons pas encore débattu, mais la question est posée. Des procès ont déjà eu lieu et soixante-quinze condamnations ont été prononcées en ces matières. D'autres procès sont prévus pour le mois de novembre, et ensuite. Il ne s'agit pas uniquement de terrorisme islamiste, il y a d'autres affaires de terrorisme, et nous avons déjà accru les moyens, avec un juge d'instruction supplémentaire et quatre juges non spécialisés pour les assises.

Nous avons précisément créé les assistants de justice pour faciliter le travail des juridictions – vous savez que les magistrats sont très demandeurs de ce qu'ils appellent une « équipe du magistrat ». D'autre part, dans le cadre de la loi organique du 8 août 2016 et de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle, nous avons prévu de créer le statut de juriste assistant. C'est compliqué : nous avons créé les juristes assistants, les assistants de justice et les assistants spécialisés, et il n'y a guère que mes conseillers qui distinguent les uns et les autres... En matière de terrorisme, ce sont 270 postes de juriste assistant que nous avons ouverts aux personnes disposant d'une expérience professionnelle de deux années et d'un diplôme sanctionnant une formation juridique d'au moins cinq années après le baccalauréat – soit un niveau master –, et

aux personnes ayant une expérience professionnelle et un doctorat de droit. Au dernier trimestre de cette année, 175 postes sont ouverts; à partir du mois de janvier prochain, il y en aura 95 supplémentaires. Pour l'heure, 121 sont pourvus. Les tribunaux ont plutôt attendu la fin de l'année universitaire – concrètement: le mois dernier – pour recruter. Ces professionnels seront très utiles compte tenu de leur expertise juridique.

Jean-Michel Clément m'interroge sur l'accès des avocats, et pas seulement au palais de justice de Poitiers, qui s'annonce splendide, l'œuvre d'un architecte manifestement de génie, vu la manière dont il a su articuler son projet avec la topographie. Chaque fois que vous me proposerez, monsieur le député, des avancées au coût nul pour l'État, je vous prêterai une oreille attentive! L'accès des avocats aux palais de justice ne me paraît pas devoir être discuté: c'est une condition du bon fonctionnement de la justice, c'est leur droit plein et entier, qui ne peut souffrir d'exceptions. Bien sûr, des problèmes de sécurité peuvent se poser, notamment en ce qui concerne l'accès à un immeuble de grande hauteur comme celui qui est en cours de construction aux Batignolles. J'en ai beaucoup parlé avec le bâtonnier Sicard, qui a fait des propositions. Je suis pour ma part totalement ouvert à l'idée d'une contribution des ordres visant à permettre l'accès des avocats. Chacun doit cependant comprendre qu'un travail soutenu et continu n'est possible que si les services ne sont pas sollicités en permanence; il s'agit de faire preuve de respect mutuel et de compréhension réciproque. Sous cette réserve, je serai par principe favorable aux propositions des barreaux, quoique je ne puisse formuler une position dogmatique devant s'appliquer à l'ensemble des juridictions. Breton, je crois à la subsidiarité; toute solution locale me paraît donc devoir être expertisée avant qu'il soit demandé au sommet de la pyramide de se prononcer. Oui au principe, et nous en reparlerons si des difficultés se présentent.

Mme Bechtel m'a interrogé sur le fonctionnement de notre institution. Je confesse que sa complexité ne cesse de me surprendre. Bien sûr, la complexité et la longueur de la chaîne, notamment de la chaîne financière, ne sont pas toujours de nature – tout le monde en est convaincu – à garantir son efficacité. Mes interlocuteurs sont cependant motivés, notamment le secrétaire général du ministère, dont le rôle devra être renforcé. Nous avons demandé une inspection conjointe de l'inspection des services judiciaires et de l'inspection générale des finances, qui examineront ces circuits longs et complexes de la chaîne de dépenses au sein du ministère. J'ai eu beaucoup de débats avec Christian Eckert au moment des arbitrages budgétaires. Pour Bercy, nous sommes compliqués, avec une multiplicité de « petits » ordonnateurs. Bercy nous invite donc à la rationalisation. Le problème est que la rationalisation ne peut pas toujours passer par la centralisation – notamment dans le cas de la PJJ. L'intégration des unités nécessite précisément une capacité d'investissement et de commande locale, donc une « morcellisation » des centres de décision. Néanmoins, avec cette mission d'inspection, nous regardons BOP par BOP, UO par UO, cour d'appel par cour d'appel, comment faire mieux. L'insuffisance de moyens dont nous sommes aujourd'hui victimes n'est évidemment pas un contexte propice. J'essaie donc d'agir sur ces deux plans. Croyez en tout cas, madame la députée, à la détermination du ministère, notamment de son secrétaire général, mais aussi de nos interlocuteurs, dont l'exigence n'est jamais prise en défaut. Croyez également que les premiers présidents et les procureurs généraux ont le souci d'être à la hauteur des nouvelles responsabilités qui leur sont données.

Le président Raimbourg m'invite en fait à revenir devant la commission des lois. Il m'interroge effectivement sur notre travail en matière de contrainte pénale et sur l'application de la loi du 15 août 2014, laquelle visait à l'individualisation des peines et à la prévention de la récidive. Les deux questions que vous me posez, monsieur le président Raimbourg, touchent au cœur de cette démarche. Je ne crois pas que l'on puisse qualifier la contrainte pénale d'échec. Certes, les résultats sont modestes, et non à la hauteur de ce qui était envisagé dans l'étude d'impact, mais ils sont intéressants: 89 % des tribunaux de grande instance ont prononcé une mesure de contrainte pénale. Tous n'y recourent pas de manière massive, mais tous commencent à voir s'ils peuvent le faire. Il est effectivement très compliqué de modifier des habitudes, et il a fallu du temps pour que les uns et les autres saisissent la différence entre sursis avec mise à l'épreuve et contrainte pénale. Beaucoup n'osent pas recourir à la contrainte pénale parce qu'ils craignent un suivi insuffisant, ce qui nous ramène à la question des recrutements de CPIP: sans eux, pas de suivi.

Dans le même ordre d'idées, la libération sous contrainte est un formidable principe, mais à rebours de celui des aménagements de peine. L'aménagement n'est possible que si un projet existe. La libération sous contrainte, c'est l'inverse: elle donne la possibilité de bâtir un projet. Cela nécessite une mutation des pratiques professionnelles, une culture de la discussion, toutes choses qui commencent à se faire jour dans les juridictions, où le sujet revient. Je ne prétends certes pas que nous soyons à l'aube d'une révolution copernicienne, ni que nous ayons trouvé la pierre philosophale, mais qu'il faille deux ans pour que des usages, des habitudes se modifient me paraît supportable. Par ailleurs, si les procureurs ne requièrent pas la contrainte pénale – dans ma circulaire de politique pénale, j'ai demandé qu'ils le fassent –, les avocats ne la demandent pas non plus pour leurs clients. Une mutation est donc nécessaire des deux côtés. J'espère que le rapport que je vous présenterai aura une vertu pédagogique. Il montrera les avantages de la contrainte pénale et envisagera des évolutions réglementaires – non législatives. Il s'agit de faire en sorte que cet outil que vous avez créé, à la disposition des magistrats, puisse produire des effets, l'objectif visé étant d'éviter la récidive.

Monsieur Lebreton, j'ai bien entendu votre question sur les crédits du PLAT. Ont-ils bien été dépensés? Je me ferai un devoir de vous répondre de la manière la plus précise possible et, si vous voulez venir à la Chancellerie, vous êtes le bienvenu.

M. Dominique Lefebvre, président. Monsieur le garde des sceaux, je vous renouvelle nos remerciements, pour la qualité du budget que vous nous présentez, mais aussi pour celle de vos interventions.

La réunion de la commission élargie s'achève à midi cinq.

Annexes

DÉPÔT D'UN PROJET DE LOI

M. le président de l'Assemblée nationale a reçu, le 4 novembre 2016, transmis par M. le Premier ministre, un projet de loi, modifié par le Sénat, en nouvelle lecture, relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Ce projet de loi, n° 4187, est renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

M. le président de l'Assemblée nationale a reçu, le 4 novembre 2016, transmise par M. le Président du Sénat, une proposition de loi organique, modifiée par le Sénat, en nouvelle lecture, relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.

Cette proposition de loi organique, n° 4188, est renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, en application de l'article 83 du règlement.

DÉPÔT D'UNE PROPOSITION DE RÉOLUTION

M. le président de l'Assemblée nationale a reçu, le 4 novembre 2016, de M. François Asensi et plusieurs de ses collègues, une proposition de résolution visant à la création d'une commission d'enquête chargée de faire la lumière sur l'utilisation éventuelle de matériel français ou d'armement conventionnel français dans le cadre d'opérations militaires ayant causé la mort de civils et d'enfants.

Cette proposition de résolution, n° 4186, est renvoyée à la commission de la défense nationale et des forces armées, en application de l'article 83 du règlement.

TEXTES SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

Par lettre du vendredi 4 novembre 2016, Monsieur le Premier ministre a transmis, en application de l'article 88-4 de la Constitution, à Monsieur le président de l'Assemblée nationale, les textes suivants :

- 13307/16. – Décision du Conseil autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations, au nom de l'Union européenne, sur les dispositions d'un accord global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part, qui relèvent de la compétence de l'Union, et les autorisant à négocier de telles dispositions.
- 13308/16. – Décision des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil autorisant la Commission européenne à ouvrir des négociations, au nom des États membres, sur les dispositions d'un accord global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Azerbaïdjan, d'autre part, qui relèvent de la compétence des États membres, et l'autorisant à négocier de telles dispositions.
- 13013/16 LIMITE. – Décisions Prüm - Projet de décision d'exécution du Conseil concernant l'échange automatisé de données relatives aux données dactyloscopiques en Slovaquie, en Bulgarie, en France, en République tchèque, en

Lituanie, aux Pays-Bas, en Hongrie, à Chypre, en Estonie, à Malte, en Roumanie et en Finlande, et remplaçant les décisions 2010/682/UE, 2010/758/UE, 2011/355/UE, 2011/434/UE, 2011/888/UE, 2012/46/UE, 2012/446/UE, 2012/672/UE, 2012/710/UE, 2013/153/UE, 2013/229/UE et 2013/792/UE du Conseil.

13014/16 LIMITE. – Décisions Prüm - Projet de décision d'exécution du Conseil concernant l'échange automatisé de données relatives à l'immatriculation des véhicules en Finlande, en Slovaquie, en Roumanie, en Pologne, en Suède, en Lituanie, en Bulgarie, en Slovaquie et en Hongrie, et remplaçant les décisions 2010/559/UE, 2011/387/UE, 2011/547/UE, 2012/236/UE, 2012/664/UE, 2012/713/UE, 2013/230/UE, 2013/692/UE et 2014/264/UE du Conseil.

COM(2016) 677 final. – Proposition de décision d'exécution du Conseil autorisant les Pays-Bas à appliquer un niveau réduit de taxation à l'électricité fournie aux stations de recharge pour véhicules électriques.

COM(2016) 678 final. – Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative à la mobilisation de la marge pour imprévus en 2017.

COM(2016) 679 final. – Lettre rectificative n° 1 au projet de budget général 2017 Actualisation des besoins estimés pour les dépenses agricoles et la pêche Renforcement des programmes et instruments contribuant efficacement à une croissance durable Agenda en matière de migration, plan d'investissement extérieur et sécurité Ajustements techniques concernant les agences et les dépenses administratives Augmentation des recettes liées aux amendes.

COM(2016) 683 final. – Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS).

COM(2016) 684 final. – Proposition de décision du Conseil établissant la position à adopter au nom de l'Union européenne, au sein des comités compétents de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies, sur les propositions d'amendements aux règlements nos 7, 16, 37, 44, 45, 46, 48, 53, 78, 80, 83, 86, 87, 99, 105, 107, 110, 121, 128 et 129 de l'ONU, sur une proposition de nouveau règlement de l'ONU sur les systèmes d'adaptation des moteurs de véhicules utilitaires lourds à la bicarburation, sur les propositions d'amendements aux règlements techniques mondiaux nos 15 et 16 de l'ONU, sur les propositions de deux nouveaux règlements techniques mondiaux de l'ONU sur la procédure de mesure applicable aux véhicules à deux ou trois roues équipés d'un moteur à combustion interne, l'un concernant certains types d'émissions et l'autre les systèmes d'autodiagnostic, ainsi que sur la proposition de nouvelle résolution sur une spécification commune des catégories de sources lumineuses (R.E.4).

COM(2016) 685 final. – Proposition de directive du Conseil concernant une assiette commune pour l'impôt sur les sociétés.

COM(2016) 687 final. – Proposition de directive du Conseil modifiant la directive (UE) 2016/1164 en ce qui concerne les dispositifs hybrides faisant intervenir des pays tiers.

COM(2016) 692 final RESTREINT. – Recommandation de décision du Conseil autorisant l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'un accord entre l'Union européenne et la République populaire de Chine visant à faciliter les procédures de délivrance des visas de court séjour.

COM(2016) 698 final. – Proposition de règlement du Conseil établissant, pour 2017, les possibilités de pêche pour certains stocks halieutiques et groupes de stocks halieutiques, applicables dans les eaux de l'Union et, pour les navires de pêche de l'Union, dans certaines eaux n'appartenant pas à l'Union.

D045163/01. – Règlement (UE) de la Commission concernant le refus d'autoriser une allégation de santé portant sur des denrées alimentaires et faisant référence à la réduction d'un risque de maladie.

D046374/04. – Règlement (UE) de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges par l'ajout d'une annexe contenant des informations harmonisées sur la réponse à apporter en cas d'urgence sanitaire.