



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 29

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. PATRICK HETZEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. UNE PROGRAMMATION POURSUIVANT UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES MOYENS DE LA JUSTICE	10
A. UN NOUVEL EFFORT BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF	11
1. Des ressources portées à un niveau important	11
2. Une progression globale des crédits	11
a. Une atténuation des engagements en faveur de l'Administration pénitentiaire ?..	11
b. Des financements renforcés pour l'ensemble des programmes	13
B. UNE POURSUITE DU RELÈVEMENT DES PLAFONDS EMPLOIS	16
II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À LA HAUTEUR DE CONTRAINTES QUASI STRUCTURELLES ?	19
A. DES ORIENTATIONS ET MESURES TENDANT DIVERSEMENT À L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE	19
1. Une programmation mettant en œuvre des mesures de rationalisation et de simplification bienvenues.....	20
a. L'apport potentiel des réformes procédurales et de l'organisation judiciaire	20
b. L'utile renforcement du secrétariat général du ministère de la Justice.....	21
c. Un plan de transformation numérique :	22
2. Une maquette de performances sans doute empreinte de réalisme mais affichant des objectifs en demi-teinte	23
a. Des indicateurs très contrastés sur l'amélioration du fonctionnement des juridictions et sur les délais de jugement	24
b. Des résultats différés dans la lutte contre la surpopulation carcérale ?	25

B. DES INCERTITUDES PERSISTANTES QUANT À L'IMPACT DES RESSOURCES INVESTIES ET LEUR ADÉQUATION AUX BESOINS.....	27
1. L'impact des mesures de régulation budgétaire.....	27
2. Des frais de justice enfin maîtrisés ?.....	28
3. Des facteurs de rigidification ou de non-maîtrise des dépenses	30
a. L'importance des restes à payer	30
b. Les PPP : des instruments au coût budgétaire croissant et bientôt excessif ?	31
c. L'aide juridictionnelle : une dépense maîtrisée ?	33
EXAMEN EN COMMISSION	37
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le projet de loi de finances pour 2018 propose, pour ce qui est de la mission *Justice*, **un nouveau budget en croissance fondé sur l'augmentation des crédits et des emplois de l'ensemble des programmes**. Seule l'Administration pénitentiaire voit ses autorisations d'engagement diminuer à raison du ralentissement observé dans l'engagement des opérations relevant du plan de construction de places de prison destinées à permettre l'application dans les faits du principe d'encellulement individuel.

Le montant des AE et des CP demandés s'élève respectivement à 9 028,72 millions d'euros (-16,36 % par rapport à la LFI pour 2017) et à 8 542,95 millions d'euros (+2,30 %). **À périmètre constant, la progression des CP atteint 3,8 % par rapport à la LFI pour 2017.**

Le plafond d'emploi est porté à **84 969 équivalents temps plein** (contre 83 216 dans la LFI pour 2017).

Pour autant, **rien n'assure que la programmation retenue contribue réellement au renforcement de l'efficacité de la Justice. Les objectifs de la maquette de performance demeurent assez limités** ; si elle tire parti de simplifications procédurales, pose les premiers jalons d'un renforcement du secrétariat général du ministère et l'engagement d'un plan de transformation numérique, **la programmation paraît néanmoins devoir se heurter à d'importants problèmes structurels** que constitue le poids des restes à payer, ainsi que des facteurs de rigidification ou de non-maîtrise de la dépense.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial recommande :

– de déposer dès le premier semestre 2018 la loi de programmation évoquée lors de la présentation des grands chantiers de la Justice ;

– de dégager les moyens qui permettent au Secrétaire général du ministère de la Justice, sur le long terme, d'assumer pleinement le rôle d'instance de pilotage que lui assigne le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 ;

– de mettre pleinement en œuvre la transformation numérique du ministère de la Justice et du système judiciaire ;

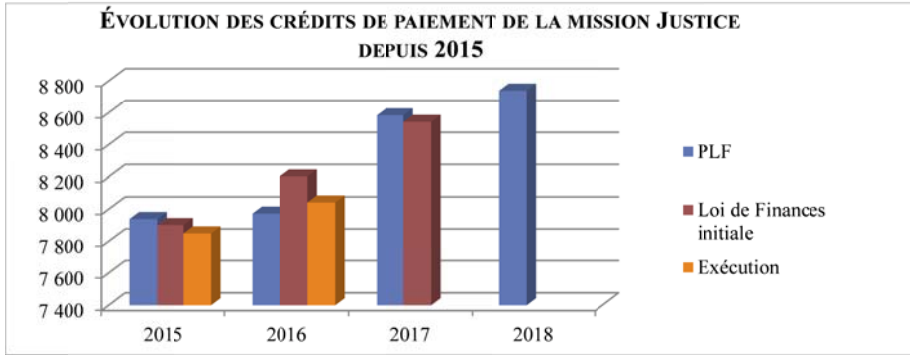
– d'engager de véritables réformes procédurales et de l'organisation du système judiciaire de nature à diminuer les délais de jugement ;

– d'évaluer de manière précise l'impact des programmes immobiliers engagés avant d'entreprendre la mise en œuvre de nouveaux plans de cette nature ;

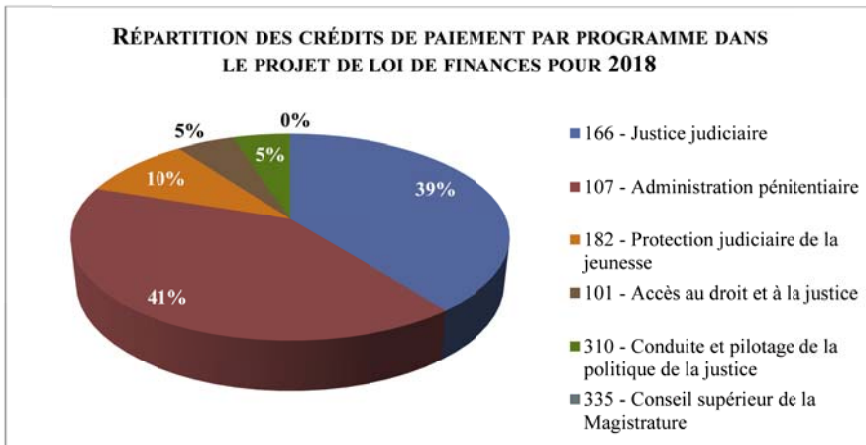
– de fonder la maîtrise des dépenses pour frais de justice sur la poursuite de l'amélioration du circuit des dépenses, ainsi que sur ses actions de sensibilisation menées auprès des officiers de police judiciaire (premiers prescripteurs de frais de justice) et des chefs de cours ;

– de repenser le dispositif de l'aide juridictionnelle de sorte d'assurer une meilleure régulation de la dépense et la viabilité de son financement.

DONNÉES CLÉS



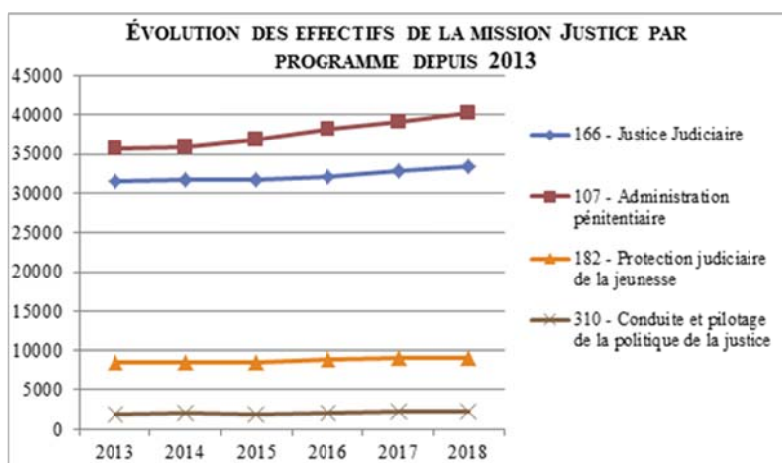
Sources : d'après les Rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.



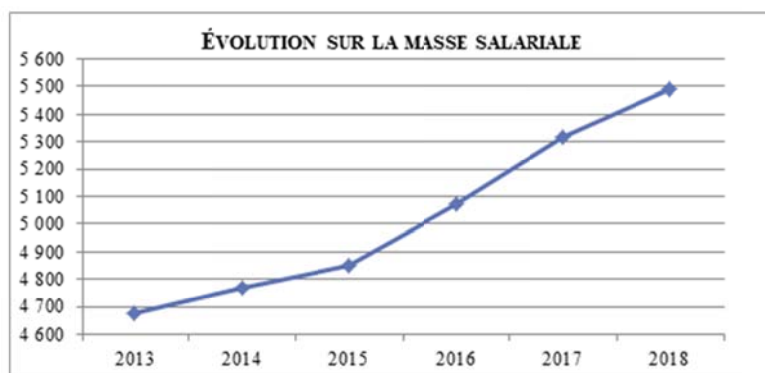
Source : d'après le projet annuel de performances pour 2018.



Sources : d'après les Rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.



Sources : d'après les Rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.



Sources : d'après les Rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.

INTRODUCTION

La mission *Justice* constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de la Justice afin de remplir ses missions régaliennes. À cet effet, le périmètre de la mission – qui se confond avec celui du ministère – comprend six programmes.

Trois programmes « métiers » concourent respectivement à l'organisation et au fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire (programme 166), des services pénitentiaires (programme 107), ainsi que des services de la Protection judiciaire de la Jeunesse (programme 182). Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice* rassemble les moyens de l'état-major, des directions législatives et des services d'intérêt commun du ministère. Le programme 101 finance la politique de soutien à l'accès au droit et à la Justice. Enfin, le programme 335 vise à garantir l'autonomie budgétaire du Conseil supérieur de la magistrature.

Au cours de l'examen du projet de loi de finances (PLF) pour 2017, le Rapporteur spécial avait été conduit à exprimer un certain nombre de réserves et un relatif scepticisme quant à la portée de l'effort affiché par le ministère de la Justice. Tout en saluant l'ambition de M. Jean-Jacques Urvoas de donner à la Justice les moyens d'agir, il avait jugé que le volontarisme budgétaire du Garde des Sceaux devait être relativisé au regard de la persistance d'un certain nombre de contraintes inhérentes à la gestion d'une ressource – finalement – limitée.

Même si la Justice figure toujours au rang des missions prioritaires, la programmation des crédits et des emplois proposée par le PLF pour 2018 appelle, à bien des égards, les mêmes observations et questionnements. De fait, elle s'inscrit dans une certaine continuité qui repose sur une inflation des moyens dont il reste à démontrer qu'elle contribue à l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire dans son ensemble.

Cette interrogation explique que le Rapporteur spécial rende un avis réservé sur le présent projet de loi de finances tout en appelant le Gouvernement à étayer et traduire en acte ses projets de réforme, notamment dans le cadre des « Grands chantiers de la Justice ».

D'après la communication de la Garde des Sceaux en date du 5 octobre dernier, ce nouveau plan d'action doit porter sur les cinq thèmes majeurs que constituent la transformation numérique, l'amélioration et la simplification de la procédure pénale, l'amélioration de la procédure civile, l'adaptation de l'organisation judiciaire et l'efficacité des peines. Il devrait associer les acteurs de terrain dans le cadre d'une approche collaborative.

Le Rapporteur spécial souscrit volontiers à cette démarche dans laquelle les conclusions rendues en avril 2017 par la Mission d'information sur le redressement de la justice du Sénat devraient prendre toute leur place⁽¹⁾. De son point de vue, celles-ci fournissent en effet une base très solide pour une réflexion de long terme et en tout cas pour porter une appréciation sur la valeur de la programmation présentée au Parlement.

Un nouveau budget expansionniste apporte-t-il la garantie d'une justice enfin efficace ? Objectivement, cette question demeure plus que jamais posée dans la mesure où deux enseignements peuvent être tirés de l'examen du projet de loi de règlement des comptes pour 2016 : d'une part, la hausse des moyens n'exclut pas des inégalités et des tensions récurrentes dans l'exécution budgétaire ; d'autre part, la mission Justice atteint assez diversement les objectifs que lui assignent les pouvoirs publics, les performances se révélant inégales au regard des besoins identifiés.

Si les données manquent à ce stade pour juger de leur pertinence au regard des résultats obtenus au cours de l'exercice 2017, les choix du budget 2018 posent ainsi question. D'autant qu'il est hautement probable que l'exécution budgétaire 2017 connaisse les mêmes problèmes que celle de 2016. Ainsi, les impayés risquent de persister sans compter les difficultés liées à l'annulation de crédits en cours d'année budgétaire 2017. **Dès lors, il faudra aussi être extrêmement attentif à ce que cet affichage et cette progression des moyens qui vont dans le bon sens ne soient pas annihilés par des annulations de crédits en cours d'année 2018, ce qui ruinerait le début d'action positive pour enrayer les difficultés de la justice.**

I. UNE PROGRAMMATION POURSUIVANT UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES MOYENS DE LA JUSTICE

Certes, le PLF pour 2018 table en partie sur l'exploitation des économies produites par des réformes telles que celles portées par la loi sur la Justice du XXI^e siècle⁽²⁾ ou le déploiement de nouveaux instruments tels que la plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

Mais pour l'essentiel, le budget présenté pour la mission Justice repose sur une nouvelle croissance des crédits et des emplois qui, d'après le projet de loi de programmation des finances publiques actuellement en discussion, a vocation à se poursuivre sur la période 2018-2022⁽³⁾.

(1) *Cinq ans pour sauver la justice ! Rapport d'information de M. Philippe BAS, président-rapporteur, Mme Esther BENBASSA, MM. Jacques BIGOT, François-Noël BUFFET, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Jacques MÉZARD et François ZOCCHETTO, fait au nom de la commission des lois n° 495 (2016-2017) - 4 avril 2017.*

(2) *Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.*

(3) *D'après les plafonds figurant à l'article 12 du projet de loi de programmation des finances publiques, les crédits de paiement devraient connaître une hausse de 4,2 % en 2019, puis de 5,08 % en 2020.*

A. UN NOUVEL EFFORT BUDGÉTAIRE SIGNIFICATIF

De fait, le PLF pour 2018 participe pleinement à un mouvement de hausse constante du financement de la Justice qui a vu les crédits annuels votés en lois de finances initiales croître de 89,1 % en 15 ans et de 37,8 % en 10 ans. La programmation qu'il soutient se caractérise en effet par un niveau exceptionnel de ressources et une progression globale des crédits.

1. Des ressources portées à un niveau important

Le projet de loi de finances pour 2018 propose au Parlement de consacrer à la mission Justice 9 028,71 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 8 739,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Hors CAS pension, les CP atteignent 6 979,7 millions d'euros.

On notera du reste que ces chiffres se trouvent minorés par une mesure de périmètre qui présente un caractère significatif : le transfert à la Sécurité sociale des crédits destinés au financement des dépenses de santé des détenus, soit 135 millions d'euros.

Si les AE accusent un recul sensible de 16,36 % par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiales pour 2017 (soit 10 795,87 millions d'euros), la dotation de la mission en CP bénéficie d'une hausse sensible de 2,30 % par rapport aux montants votés pour l'exercice précédent (soit 8 542,95 millions d'euros). Hors CA Pension, les crédits de paiement augmentent de 1,9 %. À périmètre constant, la progression des CP atteint 3,8 % par rapport à la LFI pour 2017.

Les crédits de paiement de la mission Justice représentent ainsi 2,89 % des crédits de paiement de l'ensemble des missions budgétaires de l'État.

2. Une progression globale des crédits

L'augmentation des ressources budgétaires prévues par le PLF pour 2018 bénéficie à l'ensemble des programmes de la mission, à l'exception du programme 107 *Administration pénitentiaire*.

a. Une atténuation des engagements en faveur de l'Administration pénitentiaire ?

Seul le programme 107 *Administration pénitentiaire* accuse une baisse sensible de ses ressources : par rapport à la LFI pour 2017, le montant des AE demandées chute de 39,47 % (s'établissant à 3 488,63 millions d'euros contre 5 763,10 millions d'euros), celui des CP se replie de 1,55 % (fixé à 3 558,23 millions d'euros contre 3 614,22 millions d'euros).

Le premier facteur expliquant le recul des AE tient manifestement au **ralentissement de l'engagement des opérations de constructions d'établissements pénitentiaires** : l'action 1 *Garde et contrôle des personnes placées sous-main de justice* voit sa dotation reculer de 35,86 % (à 2 325,05 millions d'euros, contre 3 626,17 millions d'euros en LFI pour 2017). Ces chiffres traduisent la nette diminution des engagements en investissements pour les opérations menées par l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ), notamment au titre du *programme 3 200*⁽¹⁾ et surtout du « *programme encellulement individuel* »⁽²⁾ (19,9 millions d'euros contre 1 157,7 millions d'euros inscrits dans la LFI pour 2017). Même si cela ne se traduit pas de manière significative au plan budgétaire, la programmation des crédits intègre néanmoins (en crédits de titre V) le lancement en 2018 d'un nouveau programme ayant pour objectif la création de 15 000 nouvelles places de prisons sur la période 2017-2027, conformément à l'engagement du Président de la République. Ce nouveau plan accorde la priorité à la construction de maisons d'arrêt afin d'y résorber la surpopulation carcérale et comprend la livraison de quartiers de préparation à la sortie, afin de favoriser la réinsertion des personnes détenues.

Le second facteur de réduction des AE tient à la **baisse sensible des engagements prévisibles au titre des marchés de gestion délégués (MGD)** des établissements pénitentiaires, financés sur l'action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous-main de justice* dont les autorisations passent de 1 788,59 millions d'euros à 763,46 millions d'euros (- 57,31 %). Cette évolution s'explique, en particulier, par l'arrivée à échéance du MGD au 31 décembre 2017 et aux engagements déjà réalisés pour le MGD 2017 (2018-2024) dont certains lots ont fait l'objet d'un renouvellement (par exemple celui ayant pour objet l'externalisation de la maintenance de Fleury Mérogis).

Outre cette évolution des dépenses de fonctionnement, il convient de prendre en considération l'impact sur les crédits d'intervention (titre VI) du **transfert des dépenses relatives à la santé des détenus** : le PLF pour 2018 prévoit que la Sécurité sociale prenne en charge 103,7 millions d'euros au titre des cotisations sociales, ainsi que 32,2 millions d'euros pour le ticket modérateur et le forfait journalier.

(1) Lancé en 2014, le « programme 3200 » vise la création de 3 200 places nettes. Sa réalisation doit s'échelonner jusqu'en 2023. Les critères retenus pour le choix des 16 sites ont été la vétusté, la sur-occupation, les conditions de sécurité et de travail et l'optimisation du maillage territorial. L'outre-mer bénéficie d'un effort de rattrapage.

(2) Annoncé en septembre 2016, ce plan fait suite à la publication d'un rapport du ministre de la Justice relatif à l'application du principe de l'encellulement individuel. Il prévoit la construction de quartiers de préparation à la sortie destinés à offrir une alternative à l'incarcération en maison d'arrêt pour les courtes peines et les reliquats de peine. 12 structures existantes seront reconverties et 16 nouvelles créées, d'une capacité de 90 à 120 places, permettant un accroissement de la capacité du parc pénitentiaire de 1 740 places à l'horizon 2024. Le plan programme également la construction de maisons d'arrêt, afin d'atteindre à terme l'objectif de 80 % d'encellulement individuel dans ces établissements. Il fixe l'objectif de la création de 4 355 places à l'horizon 2023 dans une première phase.

On notera en revanche que **le niveau des CP demandés, quoiqu'en diminution par rapport à 2017 (à 3 558,23 millions d'euros), demeure supérieur aux dépenses constatées au terme de l'ensemble des exercices depuis 2013**. Le PLF pour 2018 conforte en effet les crédits de fonctionnement alloués aux actions 1 et 2 déjà évoquées.

Un même constat prévaut en ce qui concerne les dépenses de formation (action 4), avec notamment une légère augmentation de la subvention pour charge de service public versée à l'École nationale d'administration pénitentiaire (ENAP). Celle-ci devra financer la poursuite des travaux engagés dans le cadre du second volet du Plan de lutte antiterroriste (PLAT 2) et qui feront l'objet d'une dotation en fonds propres. Lors de son audition devant la commission des lois le mercredi 18 octobre, la Garde des Sceaux a évoqué deux chiffres qui ne peuvent qu'interroger : 500 terroristes islamistes sont dans les prisons françaises et 1 500 détenus sont radicalisés. Pour autant, au regard de cette question cruciale, aucune réforme structurelle n'est prévue pour contrer efficacement cette radicalisation toujours croissante dans nos prisons françaises. **De plus, la création d'un plan national de lutte contre la radicalisation devrait, toujours selon la Garde des Sceaux, être annoncée en décembre 2017 : comment sera financé ce nouveau plan puisqu'à ce stade, dans le projet de budget, rien n'est prévu à ce sujet.**

b. Des financements renforcés pour l'ensemble des programmes

• **Le programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice** enregistre la croissance la plus spectaculaire des crédits programmée par le PLF pour 2018 à raison principalement du **lancement d'un plan de transformation numérique du ministère de la Justice** qui se veut ambitieux. Celui-ci donne lieu à l'inscription de 327,7 millions d'euros en AE et 65,4 millions d'euros en CP. En conséquence, le programme 310 voit ses autorisations d'engagements et ses crédits de paiement progresser de respectivement 113,64 % (à 772,03 millions d'euros) et de 15,28 % (à 434,59 millions d'euros).

Participe à un moindre degré à l'accroissement des montants demandés pour les fonctions support du ministère de la Justice le renforcement des crédits de l'action 4 *Gestion de l'administration centrale*. L'augmentation des AE et des CP découle principalement de la nécessité d'assurer des dépenses prévisionnelles en hausse en ce qui concerne les dépenses de l'occupant : il s'agit notamment de financer la location d'un site supplémentaire à proximité du bâtiment Olympes de Gouges, opération immobilière rendue indispensable par l'accroissement des effectifs de l'administration centrale (du fait, entre autre, de la réforme du secrétariat général et de la création de la sous-direction du renseignement pénitentiaire).

● **Les crédits demandés pour le programme 101 *Accès au droit et à la justice*** progressent de 8,70 % en AE et CP pour atteindre 438,18 millions d'euros. Ce faisant, le PLF pour 2018 tend à porter le niveau des moyens dévolus à cette politique publique à **un niveau inégalé depuis 2013** par rapport aux montants inscrits en lois de finances initiales mais surtout en comparaison de la consommation des ressources constatées en fin d'exercice. La dotation demandée dépasse ainsi le pic atteint en 2015 du point de vue des crédits inscrits et consommés, soit respectivement avec 367,99 millions et 381,57 millions d'euros.

Les ressources supplémentaires, pour l'essentiel constituées de crédits d'intervention, sont censées abonder le financement (en AE et CP) de l'aide juridictionnelle (action 1 : + 8,71 %), de l'aide aux victimes (action 3° : + 6,29 %) mais surtout du développement de la médiation familiale et des espaces de rencontre (action 4 : + 43,19 %). Dans ce domaine, le PLF pour 2018 doit permettre la réalisation de l'expérimentation conduite en application de la loi du 18 novembre 2016 sur la modernisation de la Justice du XXI^{ème} siècle ⁽¹⁾. Il comporte également un soutien accru au réseau d'associations locales de médiation familiale et des espaces de rencontre.

● Doté de 875,36 millions d'euros en AE et de 857,25 millions d'euros en CP, **le programme 182 *Protection judiciaire de la Jeunesse*** bénéficie de crédits en hausse de respectivement 3,83 % et 3,44 %. Il s'agit là des ressources budgétaires les plus importantes dont a pu disposer le programme depuis 2013, aussi bien du point de vue des crédits inscrits en loi de finances que des montants consommés.

Par rapport à l'exercice précédent, l'évolution de ces crédits trouve son origine dans **l'exécution d'un schéma d'emploi qui aboutit à la création de 40 équivalents temps plein (ETP)**. Elle tient également compte de la progression de 1 % du glissement vieillesse technicité (GVT) afin, selon le projet annuel de performances, de **maintenir le niveau d'activité des établissements et services du secteur associatif habilité**, dont le fonctionnement est fondamentalement tributaire des dépenses de personnel.

On notera en tout cas que la programmation 2018 prévoit une augmentation des crédits d'intervention destinés aux établissements et services financés exclusivement par l'État (210 millions d'euros contre 188 millions d'euros en LFI 2017). Elle affiche notamment l'objectif d'un accroissement des capacités d'accueil des 35 centres éducatifs fermés (CEF) et d'un maintien des financements consentis aux 48 centres éducatifs renforcés (CER), ainsi qu'aux services d'investigations éducatives (SIE) qui mettent en œuvre des mesures judiciaires d'investigation éducative.

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du X^{ème} siècle. La loi prévoit qu'à titre expérimental, pour une durée de trois ans, dans onze tribunaux de grande instance désignés par arrêtés, l'organisation d'une tentative de médiation préalablement à la saisine du juge par le ou les parents(s) au sujet de l'exercice de l'autorité parentale ou de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ou encore des stipulations contenues dans une convention homologuées. À défaut, le juge peut soulever d'office l'irrecevabilité de la requête.

En outre, la programmation sur laquelle repose le PLF pour 2018 comporte **une hausse du financement de la formation assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la Jeunesse (ENPJJ), portée par l'action 4 du programme.**

• **Le programme 166 *Justice judiciaire*** se voit affecter des crédits de paiement en hausse substantielle (3 446,48 millions d'euros, + 3,96 %), les autorisations d'engagement connaissant une progression plus modérée (+ 0,69 % à 3 445 millions d'euros). En dehors de l'impact de l'évolution des crédits demandés pour dépenses de personnel, ces chiffres reflètent **la poursuite de l'effort consenti en faveur des moyens de fonctionnement des juridictions hors immobilier** (logistique, équipement informatique et frais de déplacement hors formation des magistrats et des fonctionnaires) sur les crédits de titre III.

La hausse des dépenses prévues en matière d'investissement (198,3 millions euros en CP) vise à assurer **le financement des opérations induites par la mise en œuvre de la réforme J21** ⁽¹⁾, **ainsi que la poursuite de la programmation déconcentrée relative au patrimoine existant.** Elle inclut par ailleurs la couverture budgétaire **des opérations confiées à l'APIJ, dont la restructuration du Palais de Justice historique de Paris** (52,5 millions d'euros en AE correspondant à un engagement de crédits complémentaires nécessaires à la suite de la première phase de travaux).

On notera par ailleurs l'augmentation des crédits de fonctionnement demandés au titre du règlement des frais de justice (sur les actions 1– *traitement et jugement des contentieux civils* et 2– *conduites de la politique pénale et jugement des affaires pénales*).

(1) La réforme « J21 » comporte la fusion et l'intégration des tribunaux des Affaires de Sécurité sociale et des tribunaux du Contentieux de l'incapacité, ainsi que la mise en place des services d'accueil unique du justiciable et le transfert des tribunaux de police.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
JUSTICE DEPUIS 2013**

(en millions d'euros)

	LFI 2013 (exécution)	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016 (exécution)	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017
166 – Justice judiciaire	3 007,63 (2 811,03)	3 186,899 (2 992,68)	2 998,21 (2 846,51)	3 253,85 (3 227,07)	3 421,45	3 445,00	+ 0,69 %
	3 067,93 (3 034,797)	3 115,10 (3 053,58)	3 068,30 (3 089,39)	3 216,39 (3 225,11)	3 315,25	3 446,48	+ 3,96 %
107– Administration pénitentiaire	2 885,16 (2 813,26)	2 842,81 (2 943,07)	4 703,54 (3 992,61)	3 727,72 (3 041,81)	5 763,10	3 488,63	– 39,47 %
	3 193,33 (3 130,18)	3 229,94 (3 171,29)	3 374,98 (3 322,21)	3 464,13 (3 340,93)	3 614,32	3 558,23	– 1,55 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	799,90 (783,99)	779,18 (758,66)	779,88 (780,09)	809,21 (802,996)	843,07	875,36	+ 3,83 %
	789,90 (765,84)	783,182 (757,89)	777,38 (774,92)	803,94 (798,18)	828,74	857,25	+ 3,44 %
101 – Accès au droit et à la justice	339,67 (337,78)	367,999 (381,71)	359,15 (338,85)	365,94 (338,83)	403,10	438,18	+ 8,70 %
	339,67 (337,95)	367,999 (381,57)	357,73 (338,73)	366,56 (338,96)	403,10	438,18	+ 8,70 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	299,12 (290,596)	407,38 (308,83)	357,599 (308,91)	414,37 (345,16)	361,37	772,03	+ 113,64 %
	302,56 (301,94)	314,26 (293,36)	318,94 (320,45)	346,64 (334,92)	376,99	434,59	+ 15,28 %
335- Conseil supérieur de la Magistrature	8,46 (6,57)	3,79 (3,28)	3,62 3,18	3,45 (3,55)	3,77	4,51	+ 19,53 %
	4,65 (3,54)	4,18 (3,49)	4,34 (3,90)	4,41 (4,39)	4,55	4,77	+ 4,88 %
TOTAL	7 339,94 (7 043,226)	7 588,058 (7 388,23)	9 201,999 (8 270,15)	8 574,54 (7 759,416)	10 795,86	9 028,71	– 16,36 %
	7 698,04 (7 574,247)	7 814,652 (7 661,18)	7 901,67 (7 849,6)	8 202,07 (8 042,49)	8 542,95	8 739,5	+ 2,30 %

Sources : d'après les Rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.

B. UNE POURSUITE DU RELÈVEMENT DES PLAFONDS EMPLOIS

Le présent projet de loi de finances propose de porter de 83 216 à 84 969 les équivalents temps plein (ETP) affectés à la mission Justice. Ce chiffre correspond à un relèvement de l'effectif maximal autorisé par le Parlement de 1 753 alors que la LFI pour 2017 prévoyait une augmentation de 2 238 ETP.

Cette atténuation apparente du relèvement des plafonds d'emplois ne doit pas dissimuler **l'importance des recrutements réalisés depuis une quinzaine d'années**. Ainsi que le montre le tableau ci-après, les effectifs alloués à la mission seront passés sur la seule période 2013-2017 de 77 580 à 83 216 ETP.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION *JUSTICE* (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2013 ⁽¹⁾
(en équivalents temps plein)

	LFI 2013 (exécution)	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016 (exécution)	LFI 2017	PLF 2018	PLF 2018/ LFI 2017	PLF 2017/ LFI 2013
166 – Justice judiciaire	31 455 (30 671)	31 641 (31 036)	31 642 (30 787)	32 082 (31 607)	32 748	33 327	+ 479	+ 1 872
107 – Administration pénitentiaire	35 709 (35 130)	35 821 (35 271)	36 772 (36 212)	38 085 (37 561)	39 197	40 226	+ 1 029	+ 4 517
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	8 493 (8 183)	8 538 (8 312)	8 598 (8 480)	8 852 (8 695)	9 092	9 108	+ 16	+ 615
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	1 895 (1 830)	1 970 (1 872)	1 953 (1 884)	1 989 (1 942)	2 157	2 286	+ 129	+ 391
335- Conseil supérieur de la Magistrature	22 (19)	22 (18)	22 (18)	22 (19)	22	22	+ 0	+ 0
TOTAL	77 580 (75 833)	77 992 (76 509)	78 987 (77 381)	81 030 (79 824)	83 216	84 969	+ 1 753	+ 7 89

Sources : d'après les rapports annuels de performances 2013 à 2016 et le projet annuel de performances pour 2018.

Comme au plan financier, l'augmentation des effectifs demandée dans le cadre du PLF pour 2018 ne modifie pas fondamentalement l'équilibre de la répartition des agents entre les différents programmes de la mission.

• **Objet du programme 107, l'Administration pénitentiaire voit son plafond d'emplois relevé de 1 029 ETP** par rapport aux prévisions de la LFI pour 2017 (à 40 226 ETPT). D'après le projet annuel de performances, cette hausse correspond à la création de 732 emplois en 2018, principalement destinés à :

– **permettre l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires** (dont la maison d'arrêt Paris – La Santé et les quartiers de préparation à la sortie déjà évoqués) pour 470 ETPT ;

– **réduire le nombre de personnes prises en charge par conseiller pénitentiaires d'insertion et de probation** dont les effectifs doivent être renforcés par la création de 150 emplois afin de permettre un meilleur suivi des personnes placées sous-main de justice et favoriser l'exécution de peines adaptées : ces recrutements au bénéfice des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) participent à la réalisation du plan de recrutement portant sur la période 2018-2022 et engagé afin de permettre l'application de la loi du 15 août 2014 ⁽¹⁾ ;

– **mener à bien la quatrième phase du transfert à l'Administration pénitentiaire de la réalisation des extractions judiciaires** : le renforcement des effectifs destinés à assumer cette tâche donne lieu à l'affectation d'agents relevant jusque-là des programmes 176 *Police nationale* (18 ETP) et 152 *Gendarmerie nationale* (67 ETP) ;

(1) Loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales.

– **développer le renseignement pénitentiaire (50 ETP)** : ces recrutements ont notamment pour objectif la constitution de cellules régionales de renseignement pénitentiaire à la suite des premières mesures prises dans le cadre du Plan de lutte antiterroriste (PLAT) et dans la perspective créée par l’installation, en avril 2017, du Bureau central du renseignement pénitentiaire (BCRP)⁽¹⁾ au sein de la direction de l’administration pénitentiaire.

• **Le programme 166 Justice judiciaire** obtient 479 ETP supplémentaires, avec un plafond d’emploi établi à 33 327 ETP : ce chiffre doit permettre la création de 148 emplois dans les juridictions, dont 100 emplois de magistrats. L’objectif affiché par le projet annuel de performances est de résorber les vacances d’emplois dans ce corps et de renforcer l’équipe autour du magistrat par le recrutement de greffiers et de juristes assistants.

• L’augmentation des effectifs affectés au **programme 310 Conduite de la politique de la Justice** (+ 129 ETP) s’explique principalement par la création de 80 emplois destinés au renforcement du Secrétariat général du ministère et ayant pour tâches :

– la mise en œuvre du plan de transformation numérique du ministère (50 ETP) :

– le suivi de l’exécution du contrat de partenariat public-privé (PPP) relatif à la construction et à la maintenance des locaux du Tribunal de Paris sur le site des Batignolles (15 ETP) ;

– assurer la montée en puissance de l’Agence nationale des techniques d’enquête numériques judiciaires – ANTEN -J– pour 15 ETP).

• S’agissant du **programme 182 Protection judiciaire de la Jeunesse**, le PLF pour 2018 repose sur un relèvement du plafond d’emploi de 9 092 à 9 108 ETP : comme indiqué précédemment, ce chiffre inclut la création de 40 emplois afin de renforcer le suivi et l’encadrement des mineurs placés sous-main de justice.

Par cette hausse générale des crédits et des emplois, la programmation pour 2018 ne diffère pas fondamentalement des projets présentés au cours des précédents exercices. En soi, le renouvellement de l’effort budgétaire sur lequel il repose signe le caractère prioritaire que cette mission conserve malgré les difficultés que rencontrent les finances publiques. Mais il revêtirait sans doute une toute autre efficacité s’il s’inscrivait dans le long terme.

C’est la raison pour laquelle **le Rapporteur spécial tient à rappeler ici son soutien à la proposition** portée au débat public en 2016 par M. Jean-Jacques Urvoas et dont la mission du Sénat sur le redressement de la Justice a de nouveau montré tout l’intérêt : **l’examen et l’adoption d’une loi de programmation des moyens de la Justice. Une telle loi aurait le mérite de fixer un cap et surtout de s’inscrire dans une véritable perspective pluriannuelle partagée.**

(1) Article R. 855-1. du code de la sécurité intérieure.

Certes, la programmation de la mission ne saurait s'affranchir du principe de l'annualité consacré par le droit budgétaire et l'exemple des lois de programmation militaire instruit sur la relativité des engagements face aux contingences financières. Pour autant, pour le Rapporteur spécial, les lois de programmation prévues par l'article 34 de la Constitution pourraient constituer l'instrument d'une démarche prospective permettant de déterminer – si possible dans le cadre d'un consensus transpartisan – les besoins du système judiciaire, ses priorités, ainsi que les voies et moyens de son efficacité.

C'est pourquoi il invite le Gouvernement à déposer dès le premier semestre 2018 la loi de programmation évoquée lors de la présentation des grands chantiers de la Justice.

II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À LA HAUTEUR DE CONTRAINTES QUASI STRUCTURELLES ?

Cette question procède très directement du constat renouvelé d'un écart parfois substantiel entre les prévisions des lois de finances initiales et les réalisations de l'exécution budgétaire. La loi de règlement des comptes 2016 en fournit encore l'exemple. Son examen a montré une consommation inégale des crédits – avec dans certains cas des crédits insuffisants pour faire face aux dépenses – et, parfois, une sous-exécution des plafonds d'emplois.

Du point de vue du Rapporteur spécial, on ne saurait porter de jugement pertinent sur le projet de loi de finances pour 2018 sans examiner les réformes qu'ils portent, les objectifs de performances qu'il poursuit et la structure des dépenses dont il assure le financement. À cette aune, la programmation retenue peut conduire à se demander dans quelle mesure le PLF pour 2018 contribue fondamentalement à l'amélioration de la qualité de la Justice et à la rationalisation de sa gestion et quelle est l'efficacité des augmentations de crédits demandées.

A. DES ORIENTATIONS ET MESURES TENDANT DIVERSEMENT À L'AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE

Le Rapporteur spécial entend dresser ici un état des lieux nuancé dans la mesure où aujourd'hui, l'organisation de la Justice et les objectifs qu'elle se fixe découlent nécessairement des choix faits sous la précédente législature, que ce soit en matière de droit civil et de droit pénal ou de législation sur l'aide juridictionnelle et l'accès au droit.

Dans cette optique, les perspectives tracées par le projet de loi de finances pour 2018 peuvent apparaître intéressantes mais également quelque peu en deçà de besoins identifiés de longue date : il s'avère en effet que la programmation proposée pour la mission repose à la fois sur des mesures de rationalisation et de simplification bien venues mais également sur des objectifs finalement limités.

1. Une programmation mettant en œuvre des mesures de rationalisation et de simplification bienvenues

Se fondant sur le constat réitéré dans les travaux de la Cour des comptes, **le Rapporteur spécial avait tenu à souligner le caractère perfectible du pilotage des politiques du ministère et un relatif manque d'efficacité de l'utilisation des ressources de la Justice**. Dès lors, il ne peut que se féliciter de ce que la programmation 2018 donne leur pleine portée aux politiques contribuant à alléger le fonctionnement et l'organisation judiciaire et à conforter le rôle du secrétariat général du ministère.

a. L'apport potentiel des réformes procédurales et de l'organisation judiciaire

Ainsi que le montre le rapport annuel de performances, la programmation pour 2018 traduit les effets de plusieurs réformes sur les effectifs et l'activité des juridictions, notamment les tribunaux de grande instance.

Il en va ainsi en premier lieu de la déjudiciarisation de certaines procédures en application de la loi de modernisation de la Justice du XXI^e siècle⁽¹⁾. La démarche qui sous-tend ce texte consiste à transférer à d'autres juridictions, aux notaires ou au service de l'état civil certaines missions accomplies par le personnel judiciaire sans qu'elles relèvent strictement de son office. Parmi ces mesures susceptibles de dégager des effectifs, on citera, par exemple, en ce qui concerne la justice civile :

– le transfert de l'homologation des conventions de divorce par consentement mutuel aux notaires (sauf exception) : rédigée par les avocats, la convention est désormais déposée au rang des minutes des études notariales ;

– la compétence donnée à l'officier d'état-civil de traiter les procédures relatives aux pactes civils de solidarité (PACS) ;

– la suppression du double du registre de l'état civil, lorsque les communes disposent d'un traitement automatisé des données de l'état civil, ce qui allège la charge de travail des tribunaux de grande instance ;

– la simplification de la procédure de rectification des erreurs matérielles contenues dans les actes de l'état civil, qui pourra être faite directement par un officier d'état civil ou encore le transfert de la procédure de changement de prénom aux mairies (article 56).

En second lieu, **la généralisation en cours du service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)** paraît de nature à faciliter les relations entre le service public de la Justice et ses usagers. Établis dans l'enceinte des tribunaux de grande instance et des tribunaux d'instance, cette structure doit, au sens propre, constituer le point d'accueil des juridictions et être le premier service auquel s'adressent les

(1) Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^{ème} siècle.

justiciables. Il est prévu que le SAUJ assure aussi bien la délivrance d'informations générales et individualisées s'agissant de l'ensemble des procédures civiles, sociales et pénales, que la réception, aux fins de transmission, d'un certain nombre d'actes de procédures non urgentes et sans représentation d'avocat obligatoire, définies dans le décret n° 2017-897 du 9 mai 2017. Ainsi, les développements apportés à l'application CASSIOPPEE qui porte sur la chaîne pénale devrait permettre en 2018 au justiciable ou aux agents des SAUJ, la consultation à distance de l'état d'avancement d'une affaire mais également l'accès, grâce à une transmission sécurisée, à certaines éditions dématérialisées (telles que des convocations, avis de renvoi, etc.).

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, au terme des quatre phases de son déploiement, plus de 320 SAUJ devraient être en service au 1^{er} janvier 2018. Ce chiffre serait porté à 340 dans les prochaines années, la mise en place de certains services ayant dû être différée en raison notamment de difficultés liées aux bâtiments. Le Portail SAUJ (Service d'Accueil Unique du Justiciable) devrait être déployé à partir de début 2018 avec des effets mi-2018.

b. L'utile renforcement du secrétariat général du ministère de la Justice

Ainsi que le relevait le Rapporteur spécial au terme de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2017, cette nécessité découle très directement de l'existence, au sein du ministère de la justice, de directions « métiers » qui, historiquement, possèdent un personnel dédié, un fonctionnement propre et poursuivent des objectifs spécifiques en rapport avec leurs compétences.

Cette structuration historique contribue en effet à ce que le Secrétariat général du ministère ne dispose pas nécessairement des moyens qui lui permettraient d'assumer, dans toutes ses dimensions, le rôle de coordination et d'impulsion attendu de cette instance, notamment dans le domaine des ressources humaines et de pilotage des fonctions supports. Des auditions menées par le Rapporteur spécial, il ressortait ainsi que le Secrétariat général ne disposait pas des effectifs suffisants afin de prendre toute sa part aux dialogues de gestion organisés entre les différentes directions centrales du ministère et les services placés sous leur autorité.

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de ce que le PLF pour 2018 accorde des crédits et des effectifs supplémentaires au Secrétariat général, même si pour l'essentiel, ces ressources nouvelles sont consacrées à la mise en œuvre du plan de transformation numérique.

De son point de vue, il importe que ce renforcement des moyens ne se cantonne pas à l'exécution d'un programme particulier mais **permette, sur le long terme, d'assumer pleinement le rôle que lui assigne le décret n° 2017-634 du 25 avril 2017** ⁽¹⁾ : assurer la coordination des services et la mise en œuvre des politiques de modernisation du ministère, avec pour objectifs la participation efficace du ministère de la Justice dans le travail interministériel, l'évolution et la qualité de son organisation et de son fonctionnement.

c. Un plan de transformation numérique :

Figurant parmi les cinq « grands chantiers de la Justice » dévoilés par la Garde des Sceaux en octobre 2017, le plan de transformation numérique s'ordonne sur trois axes.

Le premier axe a trait à l'« *Adaptation du socle technique et des outils de travail* ». Il consiste en des projets ayant pour objectifs :

– le renforcement substantiel des réseaux et des capacités de traitement des serveurs nationaux, préalable indispensable à la dématérialisation avancée des échanges et des procédures du ministère : l'exécution 2018 doit porter sur sites prioritaires ;

– le développement des outils de communication mobiles sécurisés (ultra-portables, téléphonie mobile), à l'instar de ceux dont disposent les forces de sécurité intérieure, indispensables notamment à l'action du parquet : d'après le projet annuel de performances, cette action doit être poursuivie en 2019 ;

– la consolidation et le renforcement du dispositif de visioconférence, source d'économies de déplacement : l'exercice 2018 sera consacré au traitement des sites prioritaires ;

– le passage progressif à la téléphonie sous IP en remplacement de dispositifs de téléphonie fixe obsolètes.

Le deuxième axe vise à accélérer la réalisation d'un certain nombre de projets informatiques en phase de réalisation ou encore en conception, avec pour prérequis la protection des données personnelles, le décloisonnement des systèmes d'information et la garantie d'un niveau de sécurité adapté. On citera pour exemple :

– la poursuite de la dématérialisation de la chaîne civile dans le cadre du projet Portalis, l'objectif étant de donner aux justiciables la possibilité, à compter de 2018, de communiquer avec la totalité des juridictions par cette application informatique, étape précédant une dématérialisation complète des échanges ;

(1) Décret n° 2017-634 du 25 avril 2017 modifiant le décret n° 2008-689 du 9 juillet 2008 relatif à l'organisation du ministère de la justice et le décret n° 2016-1675 du 5 décembre 2016 portant création de l'inspection générale de la justice. Outre la description des responsabilités confiées au secrétaire général, le décret prévoit que le secrétaire général sera désormais assisté de deux secrétaires généraux adjoints.

– la dématérialisation de la chaîne pénale grâce au développement des fonctionnalités de Cassiopée, des échanges inter-applicatifs avec les forces de sécurité intérieure et de la communication électronique dans le domaine pénal ;

– la refonte de l’application du Casier judiciaire en intégrant les besoins échanges européens) ;

– la dématérialisation du traitement des demandes d’aide juridictionnelle Avec l’ouverture du portail « justice.fr », le justiciable peut déjà simuler en ligne son éligibilité à l’aide juridictionnelle. Le ministère de la Justice réfléchit actuellement à la mise au point d’un nouveau système informatique de gestion de l’aide juridictionnelle (SIAJ) mettant les justiciables en mesure d’effectuer leur demande d’aide juridictionnelle en ligne, ce qui devrait entraîner un gain de productivité sensible ;

– l’adaptation, la rénovation ou le déploiement des systèmes d’information de plusieurs directions du ministère (par exemple, la Protection judiciaire de la Jeunesse) ou de fonctions support (*SIRH, SI Immobilier, SI décisionnel*) ;

En dernier lieu, le ministère ambitionne de construire un service public numérique de la Justice en s’appuyant sur le portail « justice.fr », son développement devant aboutir à une offre cohérente de téléservices.

Ainsi que l’établissent plusieurs travaux de la Cour des comptes et des deux Assemblées, **ce développement des téléprocédures et des outils numériques employés par le ministère de la Justice pour sa propre administration répond à un véritable besoin**. Aussi on notera avec intérêt que la maquette de performances pour 2018 intègre pour la justice judiciaire l’objectif d’un relèvement de la cible relative au nombre d’échanges dématérialisés avec les avocats ou aux nombres d’échanges dématérialisés avec des services d’enquêtes pour 2018 (mesuré par indicateur 3.2 du programme 166).

Il faudra là aussi veiller à ce que cette entrée tardive du ministère de la Justice dans l’ère du numérique produise enfin des effets concrets et démontre son efficacité.

2. Une maquette de performances sans doute empreinte de réalisme mais affichant des objectifs en demi-teinte

Le Rapporteur spécial considère que ce sont en effet des perspectives d’amélioration concrète assez restreintes que dresse le projet annuel de performances pour 2018.

La maquette de performances comporte des indicateurs qui montrent que certaines actions obtiennent des résultats tangibles. On citera par exemple :

– l’évolution de la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l’objet d’une réponse pénale (indicateur 3.1 du programme 166) ;

– le pourcentage de personnes condamnées à un sursis avec mise à l'épreuve (SME) ayant respecté l'obligation d'indemniser les victimes (indicateur 1.5 du programme 107) ;

– le pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) dont le délai moyen de traitement des demandes d'aide juridictionnelle est supérieur à 60 jours (indicateurs 1.1 du programme 101) ;

Mais si l'on examine les résultats attendus en ce qui concerne les services judiciaires et l'administration pénitentiaire, force est de constater le caractère très limité des progressions visées par les indicateurs de performances par rapport au projet de loi de finances pour 2017.

a. Des indicateurs très contrastés sur l'amélioration du fonctionnement des juridictions et sur les délais de jugement

Ce constat vaut particulièrement en ce qui concerne le délai moyen de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes (indicateur 1.1 du programme 166) : la maquette de performances table sur des délais inchangés ou une quasi stabilité devant la Cour de cassation (15,5 mois), les cours d'appel (13,7 contre 13,8 mois), les tribunaux de grande instance (11,2 mois). De même, elle prévoit une diminution toute relative des délais en ce qui concerne les conseils de prud'homme (16,7 mois contre 16,9 mois suivant la prévision actualisée pour 2017) ou les tribunaux de commerce (8,1 mois contre 8,3 mois selon la cible actualisée pour 2017).

Afin de justifier la cible retenue pour l'exercice 2018, le projet annuel de performances évoque, s'agissant des cours d'appel, l'impact des contentieux entraînés par la crise économique, avec pour conséquence une hausse des appels sur les affaires souvent plus complexes et présentant de forts enjeux économiques, sociaux et politiques. L'objectif d'un maintien des délais de jugement tiendrait également compte du poids des affaires relevant du droit social : représentant 60 % du stock, ce contentieux se révèle difficile à traiter dans la mesure où il se caractérise par le phénomène des dossiers « sériels » qui doivent être examinés « en bloc », ce qui désorganise les juridictions dans la gestion de leurs stocks. Il convient également de prendre en considération la hausse des affaires transmises du fait de l'écoulement des stocks des juridictions sociales⁽¹⁾ dont les compétences doivent être assumées, à compter du 1^{er} janvier 2019, par les futurs pôles sociaux des tribunaux d'instance.

Aux termes de cette analyse, **les tribunaux de grande instance se présentent comme les juridictions éprouvant le plus de difficulté à maintenir les délais de jugement.** Cette situation résulte des réformes procédurales et de transferts de compétences, ainsi que d'arbitrages ou de priorités définis en faveur de l'activité pénale. Deux éléments majeurs doivent être pris en considération dans

(1) Il s'agit des tribunaux des affaires de sécurité sociale–TASS–, des tribunaux du contentieux de l'incapacité – TCI – et des commissions départementales de l'aide sociale – CDAS).

la détermination des délais cibles : en premier lieu, l'extension des domaines de compétence du juge des libertés et de la détention, ce magistrat étant tenu de juger dans des délais très courts pour certains contentieux civils ; en second lieu, les effets de la mise en place des futurs pôles sociaux.

De fait, actuellement, un justiciable doit attendre jusqu'à dix-sept mois pour passer devant le juge aux affaires familiales et parfois même quatre ans pour un procès en appel. En huit ans, de 2007 à 2015, le délai de traitement des procédures civiles est passé de sept mois à près d'un an pour les tribunaux de grande instance. Dans le même temps, le stock d'affaires en attente d'être jugées a crû de plus de 25 % pour les juridictions civiles. Chaque année les juridictions sont saisies de plus de 2,7 millions d'affaires civiles et plus de 1,2 million d'affaires pénales. Face à cette situation accablante, le ministère de la Justice a désormais une obligation de résultat en matière de performance et d'efficacité.

● Pour ce qui est du délai moyen de traitement des procédures pénales (indicateur 1.3 du programme 166), on observe également que la maquette de performances vise un maintien des délais enregistrés pour la Cour de cassation et les autres juridictions, que ce soit pour les crimes ou pour les délits. **Clairement, il s'agit là d'un manque d'ambition que l'on ne peut que déplorer.**

Suivant le programme annuel de performances pour 2018, ce choix s'explique par la prise en compte de plusieurs facteurs :

– s'agissant des délais devant la Cour de cassation (200 jours), le renouvellement important des magistrats et l'impact sur la productivité de la Cour des délais nécessaires à l'acquisition de la technique de cassation, ainsi que le nouvel état du droit qui modifie les conditions d'examen des pourvois ;

– en ce qui concerne, les cours juridictions pour les crimes et les délits, la complexité des dossiers, tels les dossiers d'assises relatifs aux affaires traitées par les juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), les contentieux économiques et financiers, les affaires de santé publique.

Pour le Rapporteur spécial, ces constats dressés par le programme annuel de performances doivent nécessairement conduire à relativiser le volontarisme budgétaire qu'exprime le projet de loi de finances pour 2018. **L'amélioration du fonctionnement des services judiciaires, notamment des délais de jugement, appelle en réalité des réformes procédurales et de l'organisation du système judiciaire bien plus importantes que ce qui a été entrepris jusqu'alors.**

b. Des résultats différés dans la lutte contre la surpopulation carcérale ?

La maquette de performances pour 2018 se donne en effet pour cibles un taux d'occupation des places en maisons d'arrêt de 138 % (contre une prévision actualisée pour l'exercice 2017 de 139 %) et un taux d'occupation en centre de détention de 92 % (inchangé par rapport à la prévision actualisée de 2017). **Par rapport à l'exercice 2015, ces indicateurs témoignent de la persistance de conditions d'incarcération dégradées dans notre pays.**

D'après le programme annuel de performances, cet objectif se justifie par une hausse de la population carcérale plus importante que les prévisions. L'ouverture progressive des nouveaux établissements devrait permettre d'observer une décreue plus importante.

Si ce dernier argument apparaît recevable, il n'en pose pas moins **la question de la portée des derniers programmes immobiliers pénitentiaires lancés par le ministère de la Justice depuis quelques années.**

D'après les données rendues publiques par le ministère de la Justice ⁽¹⁾, au 1^{er} octobre 2017, on recensait 79 133 personnes sous écrou dont 68 574 personnes détenues. Cet effectif s'élevait à la même date un an plus tôt à 78 962 personnes (dont 68 514 écroués détenus). Les 186 établissements pénitentiaires disposaient de 59 084 places opérationnelles (contre 58 476 à la même date en 2017, soit une augmentation de 1 %). On dénombrait 1 363 matelas au sol (contre 1 430 en octobre 2016, soit une baisse de 4,7 %).

Cela étant, la densité carcérale varie très sensiblement suivant la nature des établissements pénitentiaires.

(en %)

Type d'établissement	Densité
Maison d'arrêt (MA) et quartiers maisons d'arrêt	139 %
Centres de détention (CD) et quartier CD	91 %
Maisons centrales et quartiers maisons centrales	76 %
Centres pour peines aménagées (CPA ^o et quartiers CPA	63 %
Centres de semi-liberté (CSL) et quartiers CSL	66 %
Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) et « quartiers mineur » QM	70 %
Centre national d'évaluation (CNE) et quartiers CNE	74 %
TOTAL	

Source : ministère de la Justice, Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, Situation au 1^{er} octobre 2017.

En soi, le constat d'une augmentation du nombre de places opérationnelles ne remédiant pas au problème de la surpopulation carcérale tend à valider les éléments d'analyse que le Rapporteur spécial avait pu recueillir dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2017 : **la création de nouvelles places de prisons ne contribue pas nécessairement à une amélioration significative des capacités d'accueil du parc pénitentiaire et encore moins de son état.**

On rappellera ici que d'après les chiffres fournis en 2016 par les responsables de l'Administration pénitentiaire entendus par le Rapporteur spécial, les programmes engagés depuis 1987 ont paradoxalement favorisé un sous-investissement dont on peut estimer le montant cumulé, fin 2017, à près de 970 millions d'euros. D'après les éléments recueillis par le Rapporteur spécial auprès de la Quatrième chambre de la Cour des comptes, le respect du principe de l'encellulement individuel supposerait, suivant les estimations, la construction de

(1) <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/les-chiffres-clefs-10041/statistiques-mensuelles-de-la-population-detenu-e-et-ecrouee-29632.html>.

32 établissements, ce qui, au plan financier, exigerait un investissement de 3,5 milliards d'euros au titre des constructions, 720 millions d'euros pour le recrutement de personnels et 700 millions d'euros pour le fonctionnement.

La dimension de l'effort à accomplir ne peut qu'inciter à évaluer de manière précise l'impact des programmes immobiliers engagés avant d'entreprendre la mise en œuvre de nouveaux plans de cette nature, la succession des programmes étant source de confusions quant aux moyens réellement dégagés pour lutte contre la surpopulation carcérale.

B. DES INCERTITUDES PERSISTANTES QUANT À L'IMPACT DES RESSOURCES INVESTIES ET LEUR ADÉQUATION AUX BESOINS

Dans l'analyse de l'exécution des crédits de la mission Justice, on ne saurait évidemment négliger l'impact des dépenses de personnel. Certes, la dynamique de ce poste apparaît conditionnée par un certain nombre de facteurs extérieurs à la politique conduite par le ministère de la Justice (tels que l'évolution du point d'indice de la fonction publique, le glissement vieillesse technicité ou les mesures statutaire). Toutefois, l'examen des derniers exercices tend aussi à démontrer que **la part croissante des rémunérations peut empêcher durablement l'augmentation significative des effectifs et la réalisation de certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement.**

Le projet de loi de finances pour 2018 repose sur une augmentation des crédits de titre II de 3,28 % par rapport à 2017, le plafond de dépenses prévisionnelles pour les rémunérations, cotisations et mesures catégorielles étant porté de 5 318,90 millions à 5 493,44 millions d'euros. Les dépenses de personnel représentent ainsi 60,84 % des autorisations d'engagement et 62,86 % des crédits de paiement de la mission demandés dans le PLF pour 2018. On notera qu'ils ne représentaient que 49,26 % des AE et 62,26 % dans la LFI votée pour 2017.

Mais au-delà du poids déterminant des dépenses de personnel – qui ne constitue pas nécessairement une spécificité par rapport à d'autres missions du budget général de l'État – l'exécution de la programmation proposée par le PLF pour 2018 paraît devoir se heurter à d'autres aléas déjà observés à l'occasion de l'examen des budgets antérieurs pour la mission.

1. L'impact des mesures de régulation budgétaire

Quoique mission prioritaire, la Justice se voit appliquée depuis plusieurs exercices l'ensemble des mesures destinés à assurer la maîtrise de l'exécution budgétaire, qu'il s'agisse de la mise en réserve d'une partie des crédits à l'ouverture de la gestion (« le gel »), des décisions d'indisponibilité de crédits supplémentaires en cours d'exécution (« le sur gel »), voire d'annulations.

Ainsi que le montrent les travaux de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire pour 2016, cet exercice s'est caractérisé par un certain nombre d'ouvertures et d'annulations de crédits par décret s d'avance, parfois sur le même programme en cours d'année.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

Comparaison 2016/2016

(en millions d'euros)

		Crédits initiaux LFI	Ouvertures				Annulations				Mouvements cumulés	
			Décrets	LFR	Total	% LFI	Décrets	LFR	Total	% LFI	Cumul	% LFI
AE	2015	9 194,6	109,3	0,0	109,3	1,2 %	425,7	7,0	432,7	- 4,7 %	542,0	- 5,9 %
	2016	8 565,6	30,6	0,0	30,6	0,4 %	243,6	7,5	251,1	- 2,9 %	281,7	- 3,3 %
	Différence	- 629,0	- 78,7	0,0	- 78,7		- 182,1	0,5	- 181,6		- 260,3	
CP	2015	7 894,2	115,54	0,0	115,5	1,5 %	143,3	7,0	150,3	- 1,9 %	265,9	- 3,4 %
	2016	8 193,2	45,9	0,0	45,9	0,6 %	133,0	0,0	133,0	- 1,6 %	178,9	- 2,2 %
	Différence	299,0	- 69,6	0,0	- 69,6		- 10,3	- 7,0	- 17,3		- 87,0	

Source : Rapports 2015 et 2016 de la Cour des comptes sur « Les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance ».

Même si ces mouvements revêtent une moindre ampleur que ceux recensés en 2015, il n'en demeure pas moins que le solde des décrets d'avance se révèle négatif (- 213 millions d'euros en AE et - 87,1 millions d'euros en CP, contre - 316 millions d'euros en AE et - 28 millions d'euros en CP). D'après le calcul de la Cour, le montant des annulations équivaut à 3 % des autorisations d'engagement ouvertes en LFI 2016.

Pour ce qui est des premiers mois de l'exercice budgétaire en cours, on relèvera que le décret d'avance du 20 juillet 2017⁽¹⁾ procède à l'annulation de 159,8 millions d'euros en AE et CP, cette suppression concernant essentiellement le programme 107 *Administration pénitentiaire* (à raison de 105 millions d'euros annulés) et portant sur les crédits de la réserve de précaution.

Si elles ne représentent qu'une part assez limitée des crédits ouverts, les mesures de régulation budgétaire n'en conduisent pas moins à juger avec une certaine prudence l'effort consenti en faveur de la mission « Justice ».

2. Des frais de justice enfin maîtrisés ?

Le PLF 2018 prévoit de consacrer à ce poste de dépenses près de 478,5 millions d'euros. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette programmation de crédits demandés se fonde sur :

- l'estimation du montant de la dépense tendancielle à 514,16 millions d'euros ;

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

– la prise en compte du financement d’une mesure nouvelle au titre de la généralisation de l’audition de l’enfant par un tiers dans le cadre des procédures en matière matrimoniale et de responsabilité parentale (dépense estimée à 0,8 million d’euros) ;

– l’anticipation d’économies, pour un montant de 36,5 millions d’euros.

Suivant l’analyse du ministère de la Justice, celles-ci pourraient résulter d’un certain nombre d’actions engagées depuis plusieurs exercices et qui tiennent notamment à :

– la mise en service de la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ) : le ministère de la Justice estime que ce dispositif permettrait de réduire les dépenses de 14,5 millions d’euros, montant auquel il conviendrait d’ajouter les économies supplémentaires réalisées auprès des opérateurs de communication électronique (estimées à 5 millions d’euros) ;

– la mise en place du recouvrement des frais de justice commerciale et civile en application des préconisations du rapport rendu en avril 2015 dans le cadre de la revue des dépenses de frais de justice (économie attendue de 6 millions d’euros) ;

– l’application du plan d’apurement des scellés biologiques (économie de 5 millions d’euros) ;

– la dématérialisation des avis de rétablissement personnel et des avis des procédures commerciales publiés par le Bulletin officiel des Annonces civiles et commerciales (– 1 million d’euros) ;

– l’acquisition et la mise en œuvre du logiciel de traduction automatique (– 4 millions d’euros) ;

– des économies d’achat complémentaires (estimées à 1 million d’euros), par l’assistance aux prescripteurs, la mise en concurrence accrue dans les domaines à forts enjeux (traduction et interprétariat, analyses génétiques, analyses toxicologiques, expertises financières, informatiques).

Les prévisions du PLF pour 2018 traduisent un nouveau recul du besoin de financement lié aux frais de justice : le montant des crédits demandés au titre de ce poste de dépenses diminue en effet de 1,52 %, après une baisse de 3,15 % entre 2016 et 2017.

Au-delà des économies réalisées ou envisagées, **la baisse des crédits nécessaires au financement des frais de justice trouve son origine dans la réduction des délais nécessaires aux paiements**. Il s’agit là manifestement d’une conséquence des mesures prises par le ministère de la Justice afin de moderniser et

de fluidifier le circuit de la dépense⁽¹⁾, ainsi que de la généralisation de l'utilisation de Chorus Pro pour la saisie, le suivi et le règlement des mémoires pour paiement des frais de justice⁽²⁾.

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, le délai moyen de règlement des frais de justice s'établissait à 40 jours en 2016. Il résulte du plan d'action mis en œuvre par le ministère de la Justice qui comportait un effort budgétaire important destiné à revenir à un niveau de charges à payer frictionnel dans les juridictions⁽³⁾.

Pour autant, on relèvera que d'après les travaux de la Cour des comptes sur les exercices 2015 et 2016, certaines des économies avancées ont pu être surestimées. Il en va ainsi de celles que doit dégager la mise en place de la PNIJ : des coûts annexes ont réduit les économies attendues de 10 millions d'euros par rapport aux estimations (portant sur 25 millions d'euros de réduction de dépenses).

Dans ces conditions, **le Rapporteur spécial appelle le ministère de la Justice à fonder la maîtrise des dépenses pour frais de justice sur la poursuite de l'amélioration du circuit des dépenses, ainsi que sur ses actions de sensibilisation menées auprès des officiers de police judiciaire (premiers prescripteurs de frais de justice) et des chefs de cours.**

3. Des facteurs de rigidification ou de non-maîtrise des dépenses

La question à nouveau posée est celle du rapport entre les engagements financiers pris par le ministère de la Justice dans le cadre des différents programmes de la mission et la ventilation des crédits de paiement nécessaires à leur règlement. De fait, le PLF pour 2018 présente trois caractéristiques qui, à l'instar des exercices antérieurs, invitent à s'interroger sur la soutenabilité de certaines dépenses à long terme.

a. L'importance des restes à payer

Pour l'ensemble de la mission, le montant prévisionnel des engagements non couverts par des crédits de paiement à la clôture de l'exercice 2018 devrait s'élever à **6 101,787 millions d'euros**. Par rapport à l'évaluation des restes à payer (RAP) au 31 décembre 2017 (5 982,50 millions d'euros), ce montant augmente de 1,99 %.

Les RAP représentent 69,82 % des crédits de paiement demandés pour la mission en 2018. Cette part varie assez considérablement entre les programmes,

(1) Le décret n° 2013-770 du 26 août 2013 relatif aux frais de justice, prévoit ainsi la révision du périmètre des frais de justice, le développement du contrôle hiérarchisé, une extension de la procédure de certification.

(2) Décret n° 2016-479 du 18 avril 2016.

(3) Le ministère de la Justice a obtenu en premier lieu l'ouverture de 40 millions d'euros de crédits en gestion (par décret d'avance), ainsi qu'un dégel anticipé de la réserve de précaution (à hauteur de 40,7 millions d'euros).

allant de 113,45 % pour celui de l'Administration pénitentiaire (contre 111,14 % dans la LFI 2017) à 0,39 % pour l'Accès à la Justice et au droit (0,23 % en LFI 2017), en passant par 46,86 % pour Justice judiciaire (52,09 % en LFI 2017) et 95,03 % pour Conduite et pilotage de la politique de la Justice (77,02 %). Les engagements non couverts par des CP représentent 4,02 % des crédits de la Protection judiciaire de la jeunesse.

Cet accroissement des engagements non couverts s'explique principalement par l'évolution des RAP des services judiciaires et de l'Administration pénitentiaire, ainsi que par les engagements du programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice*.

- **Le programme 166** enregistre une augmentation des engagements non couverts de 1,68 % par rapport aux prévisions de la LFI pour 2017. Cette croissance s'explique par l'importance des engagements réalisés dans le cadre du partenariat public privé relatif à l'installation du tribunal de grande instance de Paris aux Batignolles, ainsi que par les autorisations d'engagement qu'impliquent les renouvellements ou la conclusion de baux et de marchés pluriannuels.

S'agissant de ces dernières opérations, l'augmentation des restes à payer n'est pas nécessairement significative dans la mesure où le droit budgétaire implique un engagement préalable des crédits correspondant à la durée ferme de la totalité des marchés ou baux pluriannuels. En ce qui concerne les partenariats publics privés, on notera que l'engagement initial comprend une indemnité de dédit et une couverture des aléas qui feront l'objet d'un retraitement au fil de l'exécution du contrat.

- Les restes à payer du **programme 107** progressent de 1,39 %. Leur niveau procède principalement des engagements liés à l'ensemble des marchés de gestion délégué (MGD) et de l'exécution des PPP (notamment celui relatif à la restructuration de la maison d'arrêt de Paris La Santé).

- **Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la Justice*** enregistre pour sa part une forte augmentation des engagements non couverts (+ 19,07 %) du fait de l'impact des engagements réalisés dans le cadre du crédit-bail immobilier portant sur les locaux du site Parc du Millénaire-Olympe de Gouges. Les restes à payer correspondent également aux dépenses relatives aux baux immobiliers des sites conservés par le ministère de la Justice (essentiellement pour les neuf délégations interrégionales du Secrétariat général), ainsi que pour les nouvelles prises à bail dans le Parc du Millénaire. Il convient enfin de prendre en considération les engagements pris au titre des projets informatiques conduits dans le cadre d'une tranche fonctionnelle.

b. Les PPP : des instruments au coût budgétaire croissant et bientôt excessif ?

La programmation de la mission Justice comporte en 2018 le financement d'un certain nombre de contrats de partenariats publics privés ayant pour finalité

la construction, l'entretien voire la gestion et la fourniture de prestations de fonctionnement courant d'immeubles relevant du parc des services judiciaires et de l'administration pénitentiaire.

Parmi les opérations immobilières recourant à ce dispositif, il convient de citer :

– la construction du futur Palais de Justice de Paris sur le site des Batignolles ;

– la construction du nouveau Palais de Justice de Caen ;

– la restructuration de la maison d'arrêt Paris-La Santé.

Dans le cadre de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2017, le Rapporteur spécial avait conclu qu'au-delà des différences possibles d'appréciation sur leur coût complet, ces opérations contribuaient à rigidifier les dépenses de la justice dès lors que le versement de loyers s'échelonnait sur des durées longues. Il avait relevé qu'elles impliquaient du reste une mobilisation importante de crédits susceptible de concurrencer le financement d'autres opérations du ministère de la Justice, du fait de l'importance des dépenses de fonctionnement ainsi du coût potentiel des avenants parfois nécessaires pour faire évoluer les prestations du gestionnaire.

Réitérée devant le Rapporteur spécial par M. Jean-Philippe Vacchia, Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, cette analyse trouve assez largement une illustration dans des derniers développements du financement des PPP conclus par les services judiciaires.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2018 prévoit une hausse des autorisations d'engagements et des crédits de paiement, pour les PPP relatifs aux Palais de justice de Paris et de Caen :

– au titre des dépenses d'investissement : 17,4 millions d'euros en CP (contre 6,9 millions d'euros dans la LFI pour 2017) ;

– au titre des dépenses de fonctionnement : 23,8 millions d'euros en AE et CP (contre 7,1 millions d'euros dans la LFI pour 2017) ;

– au titre des opérations de financement : 35,9 millions d'euros (14,7 millions d'euros).

Cette augmentation de la dépense résulte pour l'essentiel de l'avancement dans l'exécution du PPP portant sur le Palais de Justice de Paris. Ainsi que l'a souligné le Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes, **cette opération pèsera sur les crédits de fonctionnement du ministère de la Justice puisque l'État devra s'acquitter d'un montant total de 2 327 millions d'euros, somme correspond au montant cumulé des loyers provisionnels pendant 27 ans.**

Sur la base de ce constat, le Rapporteur spécial ne peut qu'approuver le changement d'orientation opérée dans la politique immobilière de la Justice et qui consiste à ne plus envisager le recours aux partenariats publics privés pour le moment, principalement parce que de tels montages posent, dans le cas du Ministère de la Justice, de très sérieuses difficultés de soutenabilité budgétaire.

L'achèvement de la construction du Palais de Justice de Paris

Intervenue le 11 août 2017, la prise de possession de l'ouvrage a entraîné le transfert par l'Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) au ministère de la justice de la gestion du contrat de partenariat ainsi que de la sûreté du site. Elle marque aussi le point de départ des différentes prestations d'exploitation-maintenance et de services prévues au contrat ainsi que du paiement, durant vingt-sept années, des redevances d'investissement et de fonctionnement.

La prise de possession a été décidée, au vu des avis favorables des commissions d'accessibilité et de sécurité incendie, à l'issue de quatre mois de tests et de vérifications engagées le 15 février 2017. Ces vérifications ayant permis de s'assurer tant de la conformité de l'ouvrage aux stipulations contractuelles que de l'absence de réserves majeures. Il appartient au titulaire du contrat de partenariat de lever l'intégralité des réserves constatées avant le 30 décembre 2017.

Le décalage de six semaines intervenu dans la livraison du bâtiment ne remet pas en cause le calendrier des opérations à venir. Ainsi, le second semestre 2017 sera consacré à la réalisation des travaux complémentaires annoncés par le garde des sceaux en septembre 2016, afin de répondre notamment aux nouvelles exigences de sûreté commandées par la menace terroriste. Le déménagement et la mise en service du tribunal sont prévus, après une période de fonctionnement à blanc durant le premier trimestre 2018, début avril 2018.

L'édifice accueillera l'ensemble des services du tribunal de grande instance de Paris ainsi que le tribunal des affaires de sécurité sociale et le futur tribunal d'instance de Paris à naître du regroupement et de la fusion des vingt tribunaux d'instance d'arrondissement.

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

c. L'aide juridictionnelle : une dépense maîtrisée ?

Le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'allouer au dispositif de l'aide juridictionnelle ⁽¹⁾ la somme de **404,1 millions d'euros**. Par rapport aux montants figurant dans le programme annuel de performances pour 2017 (304 millions d'euros), la dépense prévisionnelle connaît **une augmentation plus que substantielle de 32,92 %**.

Le financement repose à la fois sur des crédits budgétaires et des ressources extrabudgétaires. La programmation 2018 prévoit de fixer le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement à 395,93 millions d'euros, contre 364,20 millions d'euros en LFI 2017 (soit une augmentation de 8,71 %). Ainsi que le montre le tableau ci-après, il s'agit là du financement le plus important dégagé en faveur de l'aide juridictionnelle sur des crédits budgétaires.

(1) Décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

Année	LFI			Exécuté					
	Crédits budgétaires	Extra-budgétaires	Total	Crédits budgétaires	Extra-budgétaires	Ressource totale	Rétablis.	Trésor. CARPA	Dépense
2012	336,30	84,90	421,20	292,91	54,40	347,31	4,42	- 15,45	367,18
2013	318,20	60,00	378,20	317,31	51,08	368,39	0,75	- 1,43	370,57
2014	345,41		345,41	328,47	27,84	356,31		- 8,15	364,46
2015	332,36	43,00	375,36	313,73	38,90	352,63		- 6,66	359,30
2016	330,75	63,00	393,75	305,24	64,81	370,05		- 11,42	381,47
2017	364,20	83,00	447,20						

Source : Réponses au questionnaire budgétaire.

Dans une certaine mesure, ce renforcement des ressources peut se justifier par la nécessité d'assurer le financement de la réforme de l'aide juridictionnelle engagée depuis 2015 et qui repose sur :

- le relèvement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle ;
- l'élargissement du champ des prestations assurées par les auxiliaires de justice et qui sont susceptibles d'une prise en charge ;
- la revalorisation de l'unité de valeur (UV) servant au calcul de la rétribution des avocats pour leurs interventions au titre de l'aide juridictionnelle (portée à 32 euros hors taxe dans la loi de finances initiale pour 2017) ;
- la suppression de la modulation géographique de cette rétribution, qui induisait une inégalité entre barreaux (votée dans le cadre de l'examen du PLF pour 2017) ;
- la révision progressive du barème qui détermine la rétribution versée à un avocat en fonction de la procédure où il est intervenu, avec pour objectif de rétribuer les missions accomplies de manière plus cohérente par rapport à la charge de travail qu'elles représentent ;
- l'extension progressive du dispositif de contractualisation entre juridictions et barreaux, afin de mieux prendre en compte les spécificités locales.

Toutefois, dès lors que l'aide juridictionnelle s'assimile à bien des égards à une dépense de guichet, la question de la viabilité de son financement demeure posée. Dans une lettre adressée au Garde des sceaux dans le cadre de son référé sur « la gestion et le financement de l'aide juridictionnelle et des autres interventions de l'avocat »⁽¹⁾, la Cour des comptes met ainsi en exergue « le caractère complexe du système de gestion et de financement actuel de l'aide juridique, les incertitudes sur la viabilité de son financement, son coût de gestion élevé et sa difficulté à évoluer ».

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/34416>.

De fait, suivant les données fournies par le projet annuel de performances, la réforme de 2015 semble affecter très directement la composante essentielle de la dépense en matière d'aide juridictionnelle : la rétribution des avocats par le biais des CARPA (380,4 millions d'euros financés sur 297,4 millions d'euros de crédits budgétaires, contre une dépense fixée en 2017 à 279,8 millions d'euros).

En outre, le tableau ci-après donne l'indice d'un relèvement important du nombre de demandes et du nombre d'admission (en particulier à l'aide juridictionnelle totale).

Dans ces conditions, le Rapporteur spécial juge plus que jamais nécessaire de procéder à une réforme de fond de l'aide juridictionnelle qui ne peut se résumer à des mesures ou économies de gestion telles que le relèvement des crédits budgétaires ou le renforcement des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ). Il convient de repenser le dispositif de sorte d'assurer une meilleure régulation de la dépense et sa viabilité. Dans cette optique, le Rapporteur spécial pense qu'il conviendrait d'examiner, par exemple, la possibilité de mettre en œuvre la proposition n° 103 du rapport d'information de Philippe Bas au Sénat qui vise à rétablir la contribution pour l'aide juridique ⁽¹⁾, supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

**L'ÉVOLUTION DES DÉCISIONS
D'ADMISSION À L'AIDE JURIDICTIONNELLE DEPUIS 2012**

	2012	2013	2014	2015	2016
Toutes décisions	1 065 721	1 080 203	1 056 497	1 061 668	1 122 586
Variation annuelle en %	+ 3,2	+ 1,4	- 2,2	+ 0,5	+ 5,7
Toutes admissions	915 563	919 625	896 786	901 986	971 181
Variation annuelle en %	+ 3,7	+ 0,4	- 2,5	+ 0,6	+ 7,7
Admissions avec aide totale	821 777	826 135	807 418	819 542	892 560
Variation annuelle en %	+ 4,0	+ 0,5	- 2,3	+ 1,5	+ 8,9
Aide partielle	93 786	93 490	89 368	82 444	78 621
Variation annuelle en %	+ 1,9	- 0,3	- 4,4	- 7,7	- 4,6
Rejets	79 414	85 679	87 223	89 728	83 785
Taux de rejet en %	7,5	7,9	8,3	8,5	7,5
Autres décisions	70 744	74 899	72 488	69 954	67 620

Source : Réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Madame Nicole BELLOUBET, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, (voir le compte rendu de la commission élargie du 25 octobre 2017 à 21 heures ⁽¹⁾), la commission des finances a **adopté** les crédits de la mission Justice (M. Patrick HETZEL, Rapporteur spécial de la commission des Finances).*

Après l'article 57

La commission examine l'amendement II-CF54 du Gouvernement relatif au financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Le présent amendement propose de remanier profondément les modalités de financement du Haut Conseil au commissariat aux comptes (H3C) en remplaçant les actuels droits et contributions prévus pesant sur les commissaires aux comptes et sur la Compagnie nationale des commissaires aux comptes.

Il institue une contribution forfaitaire à la charge des contrôleurs des pays tiers qui sollicitent leur inscription sur une liste établie par le H3C permettant d'exercer les fonctions de commissaires aux comptes. Il crée ensuite deux cotisations assises sur les honoraires facturés par les commissaires aux comptes et prévoit un plafonnement de leur produit.

Si je ne suis pas opposé sur le principe, l'amendement du Gouvernement n'est accompagné d'aucune évaluation de la charge qu'il représenterait pour les commissaires aux comptes. On ne comprend pas nécessairement la pertinence d'une seconde cotisation ne pesant que sur les honoraires des missions accomplies auprès d'« entités d'intérêt public », champ qu'il reste à définir. Enfin, le plafonnement du produit versé au H3C n'est pas déterminé puisque l'exposé des motifs évoque un amendement de coordination avec les dispositions de l'article 15 du projet de loi de programmation des finances publiques en cours d'examen.

De toute évidence, des précisions paraissent indispensables. À ce stade, j'émet donc un avis défavorable et je demande à ce que nous en rediscutions en séance publique.

M. le président Éric Woerth. Nous ne connaissons pas non plus l'état de la concertation avec les commissaires aux comptes.

*Après l'avis défavorable du rapporteur spécial et l'abstention de ses membres, la commission **n'accepte pas** l'amendement II-CF54.*

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

Puis la commission examine l'amendement II-CF69 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement est la traduction législative de la proposition n° 103 du rapport d'information du sénateur Philippe Bas. Il vise à rétablir la contribution pour l'aide juridique supprimée par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. La suppression de ce financement, qui représentait chaque année plus de 50 millions d'euros, a été compensée par une prise en charge par l'État, à travers une « rebudgétisation », et par la hausse de diverses taxes au fil du temps. Cela étant, on voit bien que ces mesures relèvent tout au plus d'ajustements ponctuels. La contribution pour l'aide juridique apporte elle une réponse simple et efficace au besoin de financement de l'aide juridictionnelle, et ceci pour un coût extrêmement modique pour le justiciable.

L'amendement II-CF69 est rejeté.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF70 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Cet amendement est à nouveau dans le droit fil des conclusions de la mission de Philippe Bas. Il prévoit la consultation obligatoire d'un avocat préalablement au dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle, à l'exception des actions pour lesquelles le justiciable est défendeur ou, en matière pénale, des demandes relevant de l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle en raison de leur caractère urgent.

Mme Émilie Cariou. J'ajouterai que cet amendement nous semble aller contre la simplification et la dématérialisation des procédures que la ministre a affirmé vouloir mettre en place.

L'amendement II-CF70 est rejeté.

La commission examine l'amendement II-CF71 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Il s'agit de permettre une meilleure application du principe de subsidiarité, principe en vertu duquel l'aide juridictionnelle n'est accordée que si les frais de l'action du demandeur ne sont pas déjà couverts par une protection juridique assurantielle.

L'amendement permet aux bureaux d'aide juridictionnelle de vérifier auprès des compagnies d'assurance que le demandeur ne bénéficie pas d'une couverture assurantielle de tout ou partie des frais couverts par l'aide juridictionnelle sollicitée. Il faut éviter que le contribuable soit sollicité quand un justiciable dispose par lui-même d'une couverture de ses frais juridiques.

La commission rejette l'amendement II-CF71.

Enfin la commission examine l'amendement II-CF72 de M. Patrick Hetzel.

M. Patrick Hetzel. Il s'agit d'améliorer le taux de recouvrement des sommes versées au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle à la suite d'une décision de retrait de l'aide ou auprès de la partie condamnée aux dépens ou qui perd son procès dès lors que celle-ci n'est pas bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, en confiant ce recouvrement au Trésor public.

Cet amendement poursuit le même objectif que les précédents, à savoir une bonne gestion des deniers publics.

La commission rejette l'amendement II-CF72.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes

- **M. Jean-Philippe VACHIA**, président de la 4^e chambre,
- **M. Roch-Olivier MAISTRE**, conseiller maître, président de section,
Mme Mireille FAUGÈRE, conseillère maître,
- **M. Claude LION**, conseiller référendaire.