

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Commission d'évaluation des politiques publiques :

Mission *Justice* : audition de Mme Nicole BELLOUBET, garde
des sceaux, ministre de la justice 2

– Présences en réunion 14

Jeudi

31 mai 2018

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 99

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Présidence

**de Mme Émilie Cariou,
Vice-présidente**



La commission entend, dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, sur la mission Justice.

Mme Émilie Cariou, présidente. Notre commission entend aujourd'hui Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, à laquelle je souhaite la bienvenue, dans le cadre de la commission d'évaluation des politiques publiques pour la mission *Justice*.

Mme Yaël Braun-Pivet, présidente de la commission des lois. Je suis heureuse de coprésider cette réunion avec vous. La commission des finances a l'intention de mettre l'accent sur les travaux d'évaluation sur l'exécution des missions budgétaires, comme l'a exposé le président de la commission des finances en Conférence des présidents, laquelle a souscrit unanimement à cette idée propre à renforcer le contrôle du Parlement et l'évaluation des politiques publiques. Sur le budget de la justice, ô combien important pour la commission des lois, je souhaitais m'associer à vous.

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial. Au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, j'avais exprimé des interrogations sur la portée d'un volontarisme budgétaire que la contrainte persistante de la limitation des ressources rendait tout relatif. Les résultats de son exécution ne démentent hélas pas cette analyse.

De fait, en 2017, la justice aura disposé de moyens inégalés. Le projet de loi de finances prévoit près de 10,8 milliards d'euros d'autorisations d'engagement prévues, soit une progression de 26,03 % par rapport aux crédits de l'exercice précédent. La dotation en loi de finances initiale (LFI) est d'un peu plus de 8,55 milliards d'euros, les crédits de paiement augmentent de 4,28 % et les moyens inscrits en faveur de l'ensemble des programmes de la mission se renforcent très sensiblement.

Ce volontarisme budgétaire se traduit également par un plafond d'emplois d'un niveau jamais atteint en LFI. L'autorisation parlementaire porte les effectifs maximaux à 83 258 équivalents temps plein (ETP) contre 81 030 ETP en 2016. La hausse des personnels concerne l'ensemble des programmes de la mission, même si, comme on le comprend bien, elle se concentre sur les programmes *Justice judiciaire* et *Administration pénitentiaire*.

Le cadre de l'exercice 2017 étant rappelé, quelle est la réalité de l'effort programmé en loi de finances ?

Certes, l'exécution se solde par une hausse des dépenses réalisées. Celles-ci atteignent en crédits de paiement (CP) pour l'ensemble de la mission, soit un peu moins de 8,3 milliards d'euros. Par rapport à 2016, les CP augmentent ainsi de 2,07 % pour le programme *Justice judiciaire*, de 5,72 % pour le programme *Administration pénitentiaire*, de 1,85 % pour le programme *Protection judiciaire de la jeunesse* (PJJ) et de 5,99 % pour le programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice*.

La consommation s'accroît également par rapport aux crédits inscrits en lois de finances, à 97,9 % pour l'ensemble de la mission. Par programme, le taux de consommation des CP atteint 99,07 % pour la justice judiciaire, 97,71 % pour l'administration pénitentiaire, 98,09 % pour la PJJ et 93,49 % pour la conduite et le pilotage de la politique de la justice.

En soi, ces chiffres témoignent d'une utilisation pleine des moyens alloués au ministère, voire d'une certaine tension dans l'exécution des crédits. Cela étant, le taux d'engagement dépend des ressources effectivement disponibles. Or, le ministère de la justice n'a pas échappé, en 2017 comme au cours d'autres exercices il faut bien le dire, aux aléas de la régulation budgétaire, qui ont fortement pesé sur l'exécution.

En premier lieu, les responsables de programme ont, bien entendu, été contraints de composer avec la mise en réserve initiale des crédits pour 214 millions d'euros.

En second lieu, le ministère a subi trois mesures d'annulation de crédits, pour un total de près de 238,2 millions d'euros, soit près de trois fois le montant constaté fin 2016. Elles affectent pour l'essentiel trois programmes : l'administration pénitentiaire supporte 53 % des annulations en autorisations d'engagement (AE) et en CP, en raison des recrutements de personnels pénitentiaires inférieurs aux prévisions – ce qui est, hélas, un sujet de tension ; ensuite, la justice judiciaire représente 27 % des annulations en AE et 17 % en CP, à cause de la sous-consommation des crédits de personnel, ainsi que du décalage d'opérations immobilières ; enfin, le programme *Accès au droit et à la justice* en représente 10 %. Si elles peuvent constituer des mesures de bonne gestion, au regard des contraintes d'exécution des programmes, les annulations n'en conduisent pas moins à s'interroger sur la portée exacte des autorisations budgétaires, voire sur ce que l'on peut appeler la soutenabilité de la dépense.

À ce propos, la hausse de la consommation des crédits s'accompagne, en 2017, d'une reprise de la progression des restes à payer. C'est un sujet de préoccupation. Ainsi, les autorisations d'engagement non couvertes par des crédits de paiement atteignent, pour l'ensemble de la mission, un peu plus de 6,66 milliards d'euros. Ce montant, en augmentation de 8,76 %, ne peut que restreindre, à l'avenir, la latitude des responsables de programme, notamment en gestion. Cette hypothèque revêt une acuité particulière pour l'administration pénitentiaire, programme à l'origine des deux tiers des restes à payer du fait des opérations immobilières en cours, des marchés en gestion déléguée des centres pénitentiaires, mais aussi – il faut bien le dire – de l'exécution des contrats de partenariats public-privé qui pèsent 1,5 milliard d'euros.

On peut également s'interroger sur l'effort réellement fourni en ce qui concerne l'exécution du plafond d'emplois. Certes, à la fin de l'exercice 2017, la mission disposait de 82 204 ETP, soit un effectif en hausse de 2 380 ETP. Pour autant, par rapport au plafond d'emplois, l'exécution se solde par un déficit de plus d'un millier d'ETP. Si elle affecte l'ensemble des programmes, cette sous-exécution affecte plus particulièrement l'administration pénitentiaire, ce qui confirme la persistance de difficultés de recrutement dans ce secteur malgré les actions engagées depuis plusieurs exercices afin d'y remédier.

De fait, les programmes du ministère de la justice semblent se heurter à des obstacles quasi structurels. Ce constat récurrent invite à considérer les résultats obtenus par le ministère dans sa démarche de performance. Sans le moindre esprit polémique, l'essentiel des remarques formulées sur la possibilité de l'améliorer restent valables. Au vu de plusieurs des indicateurs les plus significatifs, la mission *Justice* affiche des résultats en deçà des cibles assignées, et une performance à peine équivalente à celle de 2016.

J'en viens aux travaux de contrôle que j'ai réalisés sur l'efficacité des moyens mobilisés dans le cadre des plans de lutte antiterroriste, les fameux PLAT. Décidés à la suite des deux vagues d'attentats survenues en janvier et novembre 2015, ces plans visaient à dégager et affecter des moyens supplémentaires afin de permettre au ministère de la justice de prendre toute sa part à la lutte contre le terrorisme, par la mise en place d'un dispositif global. Celui-ci avait notamment pour objectifs : l'identification des détenus radicalisés ; le renforcement du pôle antiterroriste de Paris ; le développement des équipes du renseignement pénitentiaire, l'installation de magistrats référents dans les parquets, la sécurisation des locaux des juridictions et du parc pénitentiaire, la prise en charge des jeunes en voie de radicalisation dans le cadre du plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (PART). La mise en œuvre des PLAT devait s'échelonner sur les exercices 2015 à 2017 et impliquer l'ensemble des programmes de la mission *Justice*.

Les PLAT 1 et 2 visaient à financer à la fois des actions ponctuelles – qui n'ont pas vocation à donner lieu à une réouverture de crédits l'année suivante – et des mesures structurelles ou de long terme dont la dépense relève de la loi de finances.

D'après une première analyse des dépenses établie par la Cour des comptes, le montant des crédits programmés dans le cadre des deux PLAT ainsi que du PART s'élève, tous programmes confondus, à 375,69 millions d'euros en AE et 288,07 millions d'euros en CP. Le montant des crédits consommés s'élèverait à 157,65 millions d'euros en AE et 166,72 millions d'euros en CP. Sans surprise, la consommation des crédits est plus élevée dans le cadre du PLAT 1 que du PLAT 2. Et, s'agissant des programmes, elle est en retrait pour l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse.

Les PLAT comportaient également l'affectation de 1 406 emplois supplémentaires. En raison de recrutements inférieurs aux prévisions notamment au sein de l'administration pénitentiaire, le bilan est de 1 248 ETP.

De l'ensemble des auditions réalisées, il ressort que cette mobilisation a atteint ses objectifs dans la mesure où elle a permis de répondre à de réels besoins découlant de la lutte contre le terrorisme, tant en termes d'équipements que de personnel. La gestion de ces ressources exceptionnelles a donné lieu à des instructions précises quant à l'affectation des crédits et, à un moindre degré, des emplois, pour ce qui concerne la justice judiciaire et l'administration pénitentiaire. Sur la base de ces constats, je souhaiterais, madame la ministre, vous poser les questions suivantes.

D'abord, quel bilan le Gouvernement tire-t-il de la mise en œuvre de ce dispositif budgétaire spécifique qu'ont constitué les PLAT et le PART ? Les éléments d'analyse dont vous disposez plaident-ils en faveur de la reconduite d'un tel instrument ?

Ensuite, de quelle manière le Gouvernement entend-il pérenniser l'effort fourni dans le cadre des PLAT et du PART ? Notamment dans le cadre du projet de loi de programmation des moyens de la justice dont le Parlement devrait prochainement délibérer, quels moyens conviendrait-il de mobiliser spécifiquement ?

Enfin, quelles suites le Gouvernement va-t-il donner à la recommandation formulée par la Cour des comptes en 2016 et réitérée en 2017, à savoir « *mettre en place un suivi détaillé de l'emploi des crédits ouverts depuis 2015 à la mission Justice au titre des plans de lutte antiterrorisme et anti-radicalisation, afin d'en rendre compte de manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performances* ». C'est un sujet de fond mais aussi d'actualité, ainsi que le montre l'article paru aujourd'hui dans *L'Opinion* à propos de la lutte nécessaire contre la radicalisation. Je vous remercie et serai heureux d'entendre vos réponses à ces questions.

M. Joël Giraud, rapporteur général. Je remercie M. le rapporteur spécial d'avoir retenu comme thème privilégié les moyens de la lutte antiterroriste, car c'est d'une très grande pertinence. Je cite à mon tour la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, qui demande de « *mettre en place un suivi détaillé de l'emploi des crédits ouverts depuis 2015 à la mission Justice au titre des plans de lutte antiterrorisme et anti-radicalisation, afin d'en rendre compte de manière transverse et spécifique dans les rapports annuels de performances* ». C'est en effet une nécessité, même si ce n'est pas la seule mission où le problème se rencontre : il est le même pour la santé et le social.

Mes questions sont très simples, madame la ministre : quels indicateurs de performance votre ministère a-t-il mis en place pour évaluer l'efficacité du PLAT ? Ces indicateurs seront-ils intégrés aux documents annexés au prochain projet de loi de finances ?

Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice. Je suis ravie de participer à une audition qui s'inscrit dans le printemps de l'évaluation et, en quelque sorte, anticipe le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, qui vous sera bientôt présenté. Nous vous y proposerons une réduction des délais d'examen des textes financiers – en contrepartie, bien entendu, d'un contrôle accru de l'exécution budgétaire et de l'action gouvernementale. L'exercice s'achèvera avec la loi de règlement. Le projet de loi constitutionnelle prévoit bien que les ministres viennent devant la commission présenter l'exécution des budgets. La commission des finances et les commissions saisies au fond auront un rôle essentiel à jouer pour assurer ce contrôle qui n'est pas seulement budgétaire mais porte aussi sur l'efficacité des politiques publiques.

Le rapporteur spécial a dit l'essentiel sur les conditions d'exécution du budget 2017. Hors dépenses de pension, l'exécution des crédits de la mission *Justice* est de 6,698 milliards d'euros, dont 3,583 milliards au titre des dépenses de personnel du titre 2 et 3,115 milliards en dépenses de fonctionnement et d'investissement hors titre 2. L'exécution est de 3,9 % supérieure à celle de 2016, année qui avait déjà enregistré une progression avec 2,3 %.

La priorité accordée par le Gouvernement au ministère de la justice, dans un contexte budgétaire difficile auquel nous avons été confrontés à notre arrivée à la suite des décisions qui avaient été prises par les précédents gouvernements, se justifie donc. Le budget de 2018 progresse encore à son tour de 3,9 %, ce qui marque l'effort soutenu pour la justice.

L'exécution 2017 a été marquée par un montant très élevé de mise en réserve des crédits hors masse salariale en début d'année puis des annulations en cours d'année. L'exécution 2018 devrait être plus simple, le Gouvernement ayant choisi une budgétisation plus sincère et ramené le taux de mise en réserve à 3 % des crédits.

Vous l'avez souligné, nous n'avons pas réussi à pourvoir tous les emplois alloués, avec 259 ETP de moins que ce qui était prévu en LFI. La principale difficulté a été le recrutement d'agents pénitentiaires – le déficit de 122 ETP. Cela a des impacts sur les vacances de postes. Nous essayons de jouer sur plusieurs leviers. Ainsi nous avons signé avec la principale organisation représentative des personnels pénitentiaires un protocole qui permet d'améliorer les conditions de travail et la rémunération des surveillants pénitentiaires. Nous travaillons aussi à un dispositif de fidélisation pour les nouveaux surveillants qui arrivent dans des établissements ou des zones difficiles comme en région parisienne, et nous allons développer l'accompagnement en matière d'action sociale.

Malgré cela, nous avons réussi à mettre en œuvre les priorités budgétaires de la mission *Justice*. Le fonctionnement courant des juridictions a fortement augmenté – de 4,6 %, soit 163 millions d'euros – et augmentera encore de 9 % l'année prochaine. Nous avons également mis en place le plan de lutte contre le terrorisme, j'y reviendrai. Nous avons mis en place le bureau central du renseignement pénitentiaire, qui joue un rôle central dans la lutte contre la radicalisation, et nous allons encore affecter une centaine d'emplois supplémentaires au renseignement pénitentiaire sur trois ans.

S'agissant de l'augmentation des restes à payer, elle est liée au lancement du programme immobilier pénitentiaire. 1,5 milliard d'euros ont été ouverts pour le programme d'encellulement individuel mais, vous le savez, la consommation des crédits de paiement a vocation à se faire sur plusieurs années. La loi de programmation pour la justice 2018-2022 que j'aurai le plaisir de vous présenter sécurisera notre capacité à disposer des crédits de paiement jusqu'au terme des constructions.

Suite aux observations de la Cour des comptes, vous m'avez interrogée sur les plans de lutte contre le terrorisme et la radicalisation, PLAT et PART. Vous me demandez si je plaide en faveur de la reconduction de ces dispositifs. Je dois dire qu'ils ont permis une mobilisation des moyens et des ressources pour la lutte antiterroriste et qu'ils ont eu, si je puis utiliser ce terme, un effet *booster*. Ils ont joué un rôle dans le recrutement de personnels spécifiques, tels les binômes de soutien qui accompagnent les détenus en voie de radicalisation dans les établissements, pour développer des actions de sensibilisation des personnels et multiplier les programmes de prise en charge. Nous sommes entrés dans une phase de consolidation de ces dispositifs. Nous avons confirmé les crédits dans le cadre du budget 2018 et de la loi de programmation. Je ne crois donc pas qu'il soit nécessaire, désormais, d'avoir un fléchage particulier de ces dispositifs qui sont, en quelque sorte, intégrés dans nos dispositifs de droit commun. Ainsi, nous allons affecter une centaine d'emplois supplémentaires au renseignement pénitentiaire au niveau déconcentré, ce qui entre désormais dans nos actions quotidiennes. Si nous n'avons plus de crédits fléchés, il ne me semble pas utile de développer des outils de suivi dédiés. À ce stade, nous n'avons pas prévu de le faire pour les années à venir.

Vous demandez si les crédits fléchés PLAT ou PART ont pu servir à des dépenses relevant de l'exercice ordinaire du ministère de la justice. Il est assez simple de flécher certains financements, par exemple lorsqu'on met en place un bureau du renseignement pénitentiaire ou un quartier d'évaluation de la radicalisation, comme nous le faisons dans un bon nombre d'établissements pénitentiaires. La direction de l'administration pénitentiaire a mis en place un référentiel analytique dans le logiciel Chorus pour suivre ces crédits. Ce n'est pas toujours aussi simple. Ainsi, nous avons obtenu une enveloppe exceptionnelle de 30 millions d'euros pour rénover certains établissements pénitentiaires. Ils concourent directement à la sécurité des établissements. C'est très important quand nous devons faire face

à des détenus terroristes ou radicalisés. Mais dans le même temps, ces crédits de sécurisation servent aussi à d'autres détenus. Il n'est pas toujours aisé de faire la distinction entre ce qui relève de la lutte antiterroriste et de ce qui relève de la sécurité générale dans les établissements. Je ne pense pas pour autant qu'on puisse parler d'effet d'aubaine : il fallait répondre à ces défis.

Votre rapporteur général évoque la mise en place d'indicateurs de lutte contre la radicalisation. Nous avons effectivement prévu quelques indicateurs de suivi, par exemple le taux de détenus radicalisés ayant suivi un programme de prévention contre la radicalisation, ainsi que leur suivi. Ces indicateurs sont plus liés au fond de nos actions qu'au suivi des crédits affectés.

Mme la présidente de la commission des lois. Les autorisations d'engagement de crédits consacrés à la construction d'établissements pénitentiaires ont été en très forte progression en 2017, avec 1,5 milliard d'euros. Cet effort doit s'apprécier à l'aune de la surpopulation carcérale qui, au 1^{er} mai 2018, atteint 70 633 personnes détenues. Or la Cour des comptes constate une forte sous-exécution de ces crédits d'investissement. Par nature, la construction de nouveaux établissements s'étale sur de nombreuses années.

La commission des lois, qui travaille depuis plusieurs mois sur la détention, défend une idée qui pourrait améliorer les choses rapidement et qui a suscité l'adhésion unanime des commissaires aux lois de tous groupes politiques. Il s'agit de construire des établissements de taille beaucoup plus modeste tournés vers la socialisation, la responsabilisation et la réinsertion, avec des contraintes sécuritaires très allégées. Il pourrait même s'agir de réhabilitation de bâtiments, comme à Casabianda ou à Mauzac. Ne serait-ce pas de nature à améliorer l'exécution budgétaire de la construction pénitentiaire ?

Mme Cendra Motin. Madame la ministre, vous avez déjà répondu à la question que je voulais poser sur l'attractivité du métier de surveillant pénitentiaire.

Mais je m'intéresse aussi à l'aide juridictionnelle. Selon les rapports et selon la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes, tous les indicateurs sont au vert. Ainsi la moyenne de traitement d'un dossier est passée à trente-six jours et seulement onze bureaux mettent plus de soixante jours, d'autant que le coût de traitement d'un dossier est en baisse, ce qui prouve l'efficacité de ces services. Malgré tout, la réforme de la justice comporte un grand volet sur la numérisation et il est sans doute possible de faire encore mieux. Le président de la cour d'appel de Grenoble a même fait une proposition détonante, qui est de ne plus instruire les dossiers que sur la foi d'une seule pièce, la déclaration de ressources des personnes. Comment voyez-vous, dans le cadre de la révolution numérique de la justice, l'évolution de l'aide juridictionnelle, qui est en progression constante ?

Enfin, dans le cadre de la réorganisation de l'accès à la justice sur les territoires, quelle sera la pérennité des bureaux d'aides aux victimes des tribunaux d'instance ?

Mme Sarah El Haïry. L'essentiel de mes questions portait également sur le personnel pénitentiaire. Le budget visait à en augmenter l'effectif, et malgré les campagnes de recrutement, l'objectif est difficile à atteindre. Comptez-vous lancer de nouvelles actions pour rendre le métier plus attractif, même si la question première est la sécurité des agents ?

M. Jean-Luc Warsmann. Nous souhaitons, madame la ministre, vous soutenir dans votre action quotidienne pour répondre aux nombreux défis auxquels votre ministère est confronté.

Vous avez jugé cette audition très symbolique de l'évolution du Parlement ; elle l'est aussi de ses dysfonctionnements. Si les rangs des députés présents pour vous accueillir sont clairsemés, c'est qu'en séance publique est examiné un texte sur lequel il doit y avoir autant d'amendements que ceux que le Bundestag examine dans l'hémicycle en cinq législatures ! Lors d'une mission au Bundestag avec François de Rugy il y a quelques jours, nous avons constaté que le Bundestag en examine 200 à 300 par législature, le Parlement français 112 000. La réforme est donc un enjeu pour tous.

Ma question porte sur la saisie des biens des délinquants. Nous progressons. Mais j'ai contacté l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), et je crains qu'il n'y ait encore des pays qui ne collaborent pas avec nous. J'ai également pris l'initiative d'écrire au ministre d'État, car j'ai été très frappé par les lacunes dans la répression des casseurs. Aujourd'hui, dans le cas de manifestation où des casseurs agissent, l'un des indicateurs communiqués est le nombre de personnes arrêtées, ce qui n'a guère de conséquence judiciaire si l'on n'est pas capable de leur imputer des faits précis. J'ai donc suggéré au ministre d'État que la police ne s'emploie plus à arrêter des gens en nombre, mais bien des personnes auxquelles on pourra imputer des faits et je l'ai appelé à faire jouer le droit civil plutôt que le droit pénal. Une condamnation à quelques mois avec sursis n'a pas beaucoup d'effet ; une condamnation au civil contre un casseur qui mène une vie honorable la semaine et se défoule le week-end en contestant la société et en causant des dégâts, est plus dissuasive s'il a ces dégâts à payer, et des réparations à assumer pendant des années. En outre, nos concitoyens seraient heureux d'apprendre que ce ne sont plus les contribuables mais les fauteurs de trouble qui payent les dégâts.

Enfin, je reprends ce que je vous ai dit il y a quelque temps à propos de la chaîne pénale. Quand un réseau de délinquants est réprimé, nous aurions intérêt à ce que le critère ne soit plus seulement le nombre de personnes arrêtées, le nombre d'années de prison, mais le niveau de confiscation. Savoir que certains gèrent leur patrimoine depuis leur cellule, qu'à la sortie les sociétés civiles immobilières qui ont abrité ce patrimoine les attendent révolte beaucoup de nos concitoyens. La répression doit porter là-dessus et nous devons progresser à l'international. Ne pourrait-on confisquer plus et attribuer les gains des saisies aux forces de gendarmerie et de justice ?

M. Gabriel Serville. Permettez d'abord, madame la ministre, que je salue le choix budgétaire de la précédente majorité, qui avait fait de la justice une priorité, ce qui s'est traduit par une augmentation significative des AE et des CP de cette mission. Pour 2017, nous avons budgété 2 100 emplois supplémentaires, en mettant l'accent sur la lutte contre le terrorisme. On peut regretter que ce choix politique n'ait pas été suivi d'une pleine exécution puisque l'an dernier 260 postes environ n'ont pas été pourvus. C'est dommage non seulement au regard de la lutte contre le terrorisme, mais aussi de l'engorgement de certaines juridictions. Et les syndicats de l'administration pénitentiaire dénoncent le manque d'effectifs chronique. Mais j'entends bien, madame la ministre, vos explications sur le manque d'attractivité de certaines fonctions. Il faut y travailler.

Je voudrais centrer mon propos sur le plan d'investissement immobilier pénitentiaire lancé par votre prédécesseur il y a dix-huit mois et qui prend déjà du retard. Vous connaissez la situation du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, que votre prédécesseur, en réponse à une énième question au Gouvernement que je lui adressais, jugeait « indigne de la République ». Dans ce contexte, a été annoncée la construction d'une seconde maison d'arrêt pour la Guyane, qui figure dans le plan d'urgence pour la Guyane, signé au terme du mouvement social de mars-avril de l'année dernière. Cet établissement figure dans les mesures « engagées » dans les documents de suivi de l'accord sur la Guyane produits par le Gouvernement. Or, à part cette mention dans les supports de communication, nous n'avons aucune information sur l'état réel d'avancement du dossier ni sur le reste du plan « prisons ». Pouvez-vous nous éclairer sur la transition qui pourrait se faire entre les promesses dont nous attendons la réalisation et la nouvelle loi de programmation de la justice 2018-2022 en cours de préparation ?

M. le rapporteur spécial. Dans quelques semaines, nous allons débattre de la loi de programmation pluriannuelle qui concerne des évolutions de la mission *Justice*. Un point mérite une attention particulière. Dans sa note budgétaire sur l'exécution du budget en 2017, la Cour des comptes indique qu'il faudrait insérer un indicateur permettant de mesurer la récidive par catégorie de peine. Elle faisait déjà cette préconisation dans sa précédente note. Je n'imagine pas un instant que votre projet de loi n'aborde pas la politique pénale. Dans les études d'impact, il serait donc utile de disposer de cet indicateur.

Sur la procédure pénale, les résultats pour 2017 montrent une dégradation quasi générale des délais de procédure. Le délai de jugement dans les tribunaux de grande instance (TGI) s'allonge alors qu'il s'agit de la juridiction de droit commun de première instance. C'est le fruit de multiples facteurs tels le développement du contentieux, les évolutions législatives et la priorité donnée aux moyens de l'action pénale au détriment du civil. Mais que comptez-vous faire pour que la procédure civile garde toute sa place au sein de notre système judiciaire ?

Mme Émilie Cariou, présidente. Pour ma part, je souhaite vous interroger sur l'application des peines. Dans les départements ruraux ou montagnards, l'accès à un juge d'application des peines dépend notamment des temps de transport. Qu'a-t-on fait dans ce budget pour assurer la proximité dans l'application des peines dans les départements ruraux, notamment ceux dont la démographie est fragile ? Quelles sont les perspectives sur ce plan dans le prochain budget. Enfin, le regroupement des juges d'application des peines en un seul point dans le département inquiète beaucoup en milieu rural. Je pense que M. Warsmann connaît ces mêmes difficultés, puisque dans nos deux départements ruraux, les temps de transport sont très longs.

M. Jean-Luc Warsmann. La Meuse a un bon député !

Mme Émilie Cariou, présidente. Cela pose des problèmes pour la réinsertion. Bref, comment ne pas ajouter de l'injustice géographique aux problèmes de délinquance ?

Mme la garde des sceaux, ministre de la justice. Mme Braun-Pivet rappelle que la Cour des comptes souligne la sous-consommation des crédits d'investissement immobilier, à 1,5 milliard en AE. Distinguons autorisations d'engagement et crédits de paiement. Les AE sont mises en place pour lancer des programmes ambitieux et 1,5 milliard avaient été inscrits pour financer le programme prévu par le précédent gouvernement. Mais les crédits ne sont engagés que lorsqu'on passe en phase opérationnelle. Or c'est souvent long pour les

établissements pénitentiaires, puisqu'il faut trouver des terrains et s'assurer de la faisabilité des projets. Les projets lancés par mon prédécesseur ne sont pas tous en phase opérationnelle. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas consommé ces autorisations d'engagement, mais elles pourront être reportées. Pour les crédits de paiement en revanche, 2017 a été une année de très fort investissement : l'administration pénitentiaire a consommé 238 millions d'euros de CP et nous avons bénéficié de 30 millions de crédits exceptionnels pour les PLAT.

J'ai lu avec intérêt les travaux de la commission des lois et deux de ses préconisations m'intéressent au plus haut point. Il s'agit d'abord d'introduire plus de diversification dans les établissements pénitentiaires, nous en sommes d'accord. Nous allons lancer de nouvelles unités à architecture adaptée pour la sécurité en zones urbaines et périurbaines afin de favoriser l'insertion. À ce titre, les exemples de Mauzac et Casabianda sont intéressants, même s'ils ne sont pas situés en zone urbaine.

En second lieu, j'ai voulu tenir compte d'une nouvelle politique des peines que nous allons élaborer conformément aux préconisations du Président de la République. Selon nos estimations, elle devrait diminuer de 8 000 le nombre de détenus en maison d'arrêt classique. C'est sur cette base que nous allons définir le programme pénitentiaire. Nous aurons besoin de 15 000 places supplémentaires pour parvenir à l'encellulement individuel, mais il faut être lucides, nous ne le ferons pas en un quinquennat. Il a fallu dix ans pour réaliser le précédent programme d'importance, le programme 13 200. Je me suis fixé l'objectif de 7 000 places en 2022 et les autres suivront.

Madame Motin, l'aide juridictionnelle est en effet importante pour l'accès au droit, même si celui-ci est plus large. La réforme de l'aide se déroule en trois étapes. En 2014 et 2015, les dépenses ont été rationalisées et des ressources nouvelles affectées; en 2016 et 2017, il y a eu un relèvement et une indexation des plafonds sur l'inflation ainsi qu'une augmentation de la rémunération moyenne versée aux avocats pour qu'elle soit plus équitable tout en maintenant la qualité de la défense. Ces mesures ont coûté environ 120 millions d'euros. À partir de 2018, l'effort portera sur la dématérialisation de l'aide juridictionnelle tout en maintenant l'accès pour tous. Avec l'ouverture du portail justice.fr, le justiciable peut déjà vérifier en ligne s'il est éligible à l'aide juridictionnelle. Dans une version ultérieure qui sera livrée en 2019, il pourra effectuer sa demande en ligne. Ce sera un gain de productivité. Pour autant, on continuera à accueillir physiquement les justiciables qui n'ont pas la capacité d'effectuer ce genre de demande. Nous souhaitons aussi simplifier les critères d'attribution de l'aide, notamment en ce qui concerne les ressources, ce qui facilitera l'automatisation de la demande et de son traitement. Une mission a été confiée aux inspections générales des finances et de la justice pour chercher différentes pistes d'amélioration du dispositif.

Par ailleurs, nous souhaitons bien sûr maintenir les bureaux d'aide aux victimes qui existent dans les juridictions. La priorité forte de toute mon action est la proximité avec les citoyens et les justiciables. Nous avons mesuré le taux de fréquentation des bureaux par deux indicateurs : le nombre de personnes reçues rapporté au nombre total de victimes dans les affaires jugées par les TGI en formation pénale. Ce taux est de 47,6 %, soit plus que la cible fixée pour 2017 à 45 %. Nous avons mesuré d'autre part le nombre de bureaux qui reçoivent moins de victimes que l'objectif fixé pour 2017, soit 50 % ; 53,9 % des bureaux accueillent moins de victimes que cet objectif national. Nous suivons ces bureaux d'aide et souhaitons non seulement leur maintien, mais leur développement.

Mme El Haïry est revenue sur l'attractivité du métier de surveillant. Je lui livre donc la réponse que j'avais préparée pour Mme Motin ! Nous avons pris d'importantes mesures en faveur du recrutement en créant dans chaque direction interrégionale de l'administration pénitentiaire des cellules – le terme est pour le moins inadapté – de recrutement. Nous avons renforcé le partenariat interministériel pour attirer des publics motivés par les métiers de la sécurité et nous renforçons les actions de communication. Nous souhaitons aussi réviser l'âge minimum pour l'inscription aux concours. Nous avons également pris des mesures sur la carrière et les conditions de travail des surveillants, que j'ai déjà évoquées. Par exemple, nous discutons avec les organisations syndicales d'une prime de fidélité, qui sera pour un surveillant qui restera cinq ans, puis huit ans dans un établissement, de 5 000 puis 8 000 euros selon le nombre d'années. Il me semble aussi essentiel que les surveillants pénitentiaires puissent évoluer dans leur carrière et y changer de métier. Nous devons donc trouver à la diversifier. Nous souhaitons développer l'aspect social des conditions de travail, notamment l'accès au logement.

Monsieur le président Warsmann, vous me faites part de votre souhait de modifier la réalité de la chaîne pénale en privilégiant les saisies de patrimoine plutôt que le nombre d'arrestations qui, dans certains cas, ne veut pas dire grand-chose. Je partage votre sentiment. Vous connaissez bien la situation : actuellement, 9 millions d'euros du fonds de concours de l'AGRASC à l'État vont pour 4,5 millions d'euros à la justice et pour la même somme à la gendarmerie, à la police et aux douanes. Ils permettent de financer des outils de mobilité pour les magistrats, des logiciels et des locaux de gestion des scellés. C'est très utile et je ne verrai que des avantages à accroître ces sommes.

L'allongement des délais de la procédure civile, monsieur Hetzel, me préoccupe beaucoup. Je considérerai que la réforme de la justice que je porte est une réussite si nous pouvons vraiment réduire les délais pour les justiciables. Nous espérons dans les mesures de simplification que nous avons mises en place. Nous avons modernisé les procédures : par exemple la saisine des juridictions au civil ne se fera plus que par une procédure d'introduction en instance et non plusieurs ; dans un certain nombre de domaines comme l'audience de médiation en cas de divorce nous avons également allégé la procédure. Cela est parfois sujet à critique. Mais notre objectif est bien la simplification en vue de la réduction des délais.

Madame Cariou, la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, nous demande en effet d'introduire un indicateur du taux de récidive par catégorie de peine. Nous publions chaque année, dans *Références Statistiques Justice*, le taux de récidive par type de crime, de délit ou de peine. Le suivi de cet indicateur est indispensable, mais il me semble qu'il ne permet pas de mesurer immédiatement l'efficacité de la politique suivie actuellement grâce aux crédits ouverts, mais cinq années plus tard. On n'a donc pas choisi de l'inscrire dans les documents budgétaires. Cette récidive ne peut être mesurée qu'à partir des condamnations inscrites au casier judiciaire pour des faits connus et sanctionnés par la justice. Pour construire un indicateur de la récidive, nous avons fait un choix plus large, qui est de tenir compte des peines alternatives, qu'il n'est pas possible pour l'instant d'inscrire au casier judiciaire. Les données statistiques n'ont pas d'identifiant permettant de relier plusieurs affaires à un même auteur et ainsi d'observer ses retours en justice. C'est l'un des enjeux du plan de transformation numérique que je porte que d'établir ce genre d'indicateur.

Vous avez également évoqué la présence des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dans les territoires ruraux. Il est important que ces services soient présents sur l'ensemble du territoire. Ils sont répartis dans chaque département et les SPIP organisent des permanences délocalisées, notamment dans les départements dont le territoire est étendu. Je serai très attentive à ce que les créations de postes de SPIP tiennent compte de la situation de l'ensemble des territoires, même si, bien évidemment, il n'y a pas le même nombre de personnes placées sous main de justice dans chaque département. L'administration pénitentiaire n'est pas seule à assurer le suivi des personnes placées sous main de justice. Nous travaillons actuellement sur le développement des travaux d'intérêt général, qui sera porté par les SPIP mais aussi d'autres partenaires. J'ai visité un SPIP ce matin à Douai – qui n'est pas un territoire rural – pour bien affirmer l'importance que nous attachons à ces services et donner de la crédibilité à la politique des peines que nous portons. Dans la loi de programmation et de réforme de la justice, il est prévu que la liste des TGI comportant un ou plusieurs juges d'application des peines soit fixée par décret. Il y aura, en toute hypothèse, au moins un service de l'application des peines par département et la présence des juges d'application des peines dans les établissements sera assurée sur tout le territoire.

Monsieur Serville, s'agissant du plan « prisons » que le Président de la République a annoncé il y a quelques mois à Agen, je ferai une présentation précise à l'occasion du projet de loi de programmation pour la justice. Nous sommes en train de l'élaborer à partir de ce qui avait été prévu antérieurement, mis aussi de la nouvelle politique des peines et même de la nouvelle politique de construction des établissements pénitentiaires que j'évoquais précédemment qui vise à différencier les modalités d'accueil des personnes détenues. Je vous confirme qu'en Guyane, il est prévu un établissement pénitentiaire de trois cents à cinq cents places à Saint-Laurent-du-Maroni. Le travail est avancé et est suivi par l'Agence publique pour l'immobilier de la justice (APIJ). A été identifié un terrain qui pourrait accueillir cet établissement et peut-être le TGI, ce qui facilitera considérablement les extractions pénitentiaires. L'objectif est de les mettre en service en même temps. Les études techniques sont favorables. Certains points restent à approfondir, mais cet établissement est classé en priorité parmi ceux que nous aurons à construire.

Mme Cendra Motin. Dans le rapport consacré au personnel pénitentiaire, j'ai noté qu'on voulait favoriser la mobilité vers le service public ou le privé. Je suis tout à fait favorable à l'idée, mais en même temps cette mobilité constitue un problème dans la mesure où, au sortir de l'école, nombreux sont ceux qui vont vers la police ou même les collectivités territoriales. Finalement le très bon niveau de formation dont ils ont bénéficié peut être aisément valorisé hors de la fonction publique pénitentiaire. Dans ces conditions, comment envisagez-vous cette mobilité ?

Mme la garde des sceaux, ministre de la justice. C'est en effet l'une des difficultés auxquelles nous faisons face. Je distinguerai mobilité géographique et parcours de carrière. C'est cette dernière que je veux favoriser. Ce n'est pas fait. En effet, le *turnover* des surveillants pénitentiaires liés à des souhaits de mobilité et de départ vers le privé nous met en difficulté. Ils partent vers des polices privées ou municipales, car la formation qu'ils ont reçue à l'École nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP) est remarquable. Ils partent donc vers des situations professionnelles où les contraintes – je veux dire par là la difficulté du métier – sont moins fortes que dans les établissements pénitentiaires. La surpopulation carcérale les mobilise, de sorte qu'ils ont moins de temps à consacrer aux fonctions humaines qui font partie de ces métiers, et doivent assumer des fonctions mécaniques, comme l'accompagnement de détenus. Nous devons bien sûr lutter contre la surpopulation carcérale. J'ai vu aussi aux Pays-Bas – je ne sais pas si l'administration pénitentiaire va aimer ce que je

vais dire – un système où, grâce à des badges différenciés ouvrant seulement telle porte, les détenus pouvaient se rendre eux-mêmes dans tel ou tel endroit, ce qui allégeait les tâches fastidieuses des surveillants, dont la mission pouvait être recentrée sur des fonctions humaines et non de simple surveillance.

M. Jean-Luc Warsmann. Je me permets de signaler que l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a procédé à une numérisation à partir de l'identifiant fiscal qui répond au problème qui a été mentionné pour l'aide juridictionnelle, et dont on pourrait s'inspirer.

Mme la garde des sceaux, ministre de la justice. Nous avons tout à fait la volonté d'aller dans ce sens.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du jeudi 31 mai 2018 à 18 heures

Présents. - Mme Émilie Cariou, Mme Sarah El Haïry, M. Joël Giraud, M. Patrick Hetzel, Mme Cendra Motin

Excusés. - M. Marc Le Fur, Mme Valérie Rabault, M. Olivier Serva, M. Éric Woerth

Assistaient également à la réunion. - Mme Yaël Braun-Pivet, M. Jean-François Eliaou, M. Gabriel Serville, M. Jean-Luc Warsmann

