



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 29

JUSTICE

rapporteur spécial : M. PATRICK HETZEL

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
INTRODUCTION	9
I. UNE PROGRAMMATION AXÉE SUR L'INFLATION DES RESSOURCES INSCRITES MAIS COMPOSANT AUSSI AVEC DES CHARGES PÉRENNES	11
A. DES AUTORISATIONS DE DÉPENSES ET DE RECRUTEMENTS À NOUVEAU EN SENSIBLE HAUSSE.....	11
1. Un financement toujours accru quoique différencié de l'ensemble des programmes.....	11
a. L'impact renouvelé du dynamisme des dépenses de l'administration pénitentiaire.....	12
b. Un effort confirmé en faveur de la rationalisation de la conduite et le pilotage de la politique de la Justice	15
c. Des moyens consolidés pour la Justice judiciaire.....	16
d. La protection judiciaire de la jeunesse : une direction confrontée aux enjeux de réformes sensibles.....	18
2. Un nouveau relèvement significatif des plafonds d'emplois synonyme de recrutements effectifs ?	19
a. Des créations d'emplois avant tout destinées à l'administration pénitentiaire mais confortant l'ensemble des programmes	20
b. Des crédits de personnel en rapport avec les créations de postes envisagées et réalisables ?	24
B. UNE BUDGÉTISATION PERTINENTE AU REGARD DE L'ÉVOLUTION DES BESOINS EN DÉPENSES ?.....	25
1. Un projet conforme aux engagements de la loi de programmation 2018-2022 au plan financier ?	25
2. Un pilotage des crédits tablant sur des économies mais encore confronté aux aléas de dépenses contraintes ou devant être mieux maîtrisées	27
a. Les frais de justice : un facteur de restes à payer en voie de réduction ?.....	27

b. Les partenariats publics-privés : une charge désormais pérenne quoique son financement puisse dégager des économies	30
c. L'aide juridictionnelle : une évolution technique des modalités de financement gage de maîtrise des dépenses ?	31
II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE AUX RÉSULTATS ENCORE PEU MESURABLES OU INCERTAINS MALGRÉ LES CHANTIERS OUVERTS	35
A. JUSTICE JUDICIAIRE : VERS UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX ?	35
B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UN PREMIER REcul DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE EN 2020 ?	38
C. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES AMBITIONS NOUVELLES.....	39
D. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES ACQUIS À CONFORTER DANS LA GESTION DES RESSOURCES.....	41
E. CONDUITE ET PILOTAGE : DES INVESTISSEMENTS DANS LES RESSOURCES INFORMATIQUES À CAPITALISER	42
EXAMEN EN COMMISSION	45

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 73 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES ANALYSES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Le présent projet de loi de finances propose **une nouvelle augmentation des crédits et des emplois de l'ensemble des programmes de la mission Justice.**

Le montant des crédits demandés pour 2020 atteint **près de 9 099,36 millions d'euros en AE (+ 0,67 %) et 9 388,30 millions d'euros en CP (+ 3,66 %)**. Hors CAS Pensions, les crédits de paiement demandés portent sur la somme de 7 584,8 millions d'euros, en augmentation de 2,8 % par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2019 (soit près de 7,29 milliards d'euros).

Le plafond d'emplois prévisionnel passe de 86 452 à 88 011 équivalents temps plein travaillés (ETPT). Le relèvement de l'autorisation de recrutement est censé permettre **la création de 1 520 emplois** (dont 1 000 affectés à l'administration pénitentiaire, 384 aux services judiciaires, 70 à la protection judiciaire de la jeunesse, 55 au secrétariat général du ministère). Ainsi, les ressources inscrites au bénéfice de la mission *Justice* atteignent des niveaux records.

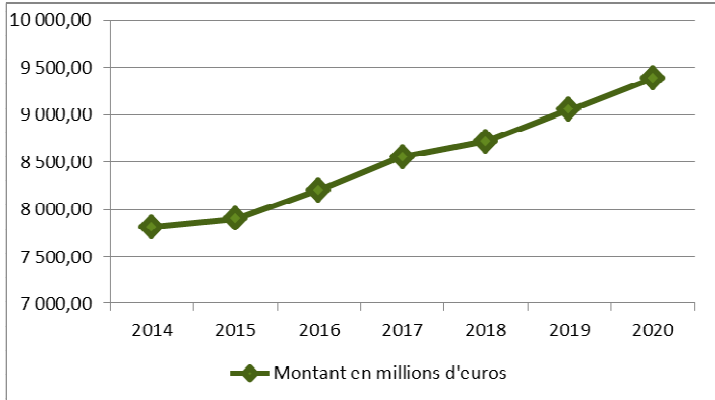
Cela étant, l'évolution des crédits et des emplois marque **un léger décrochage par rapport aux engagements pris dans le cadre de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.** Celle-ci prévoyait en effet, pour l'exercice 2020, la création de 1 620 emplois et l'inscription en loi de finances initiale 7,7 milliards d'euros de crédits de paiement hors CAS. **Par ailleurs, le caractère pertinent de la budgétisation de certains postes de dépenses (tels que les frais de justice, l'aide juridictionnelle) ne va pas de soi,** même si certaines mesures prises par le ministère de la justice semblent témoigner d'un souci accru de pilotage des ressources disponibles.

Dans ce cadre, **les indicateurs fournis à l'appui de la programmation offrent peu de perspectives d'une amélioration significative des performances du service public de la Justice en 2020.** Il en va toute particulièrement ainsi de l'évolution des délais de jugement ou de la capacité d'accueil des établissements pénitentiaires. Les inflexions anticipées se révèlent en effet assez largement gagées sur les réalisations attendues dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation et de réforme pour la Justice. Or, ces progrès reposent sur des réformes procédurales ou des réorganisations dont l'exacte portée reste à établir.

Aussi, le rapporteur spécial recommande :

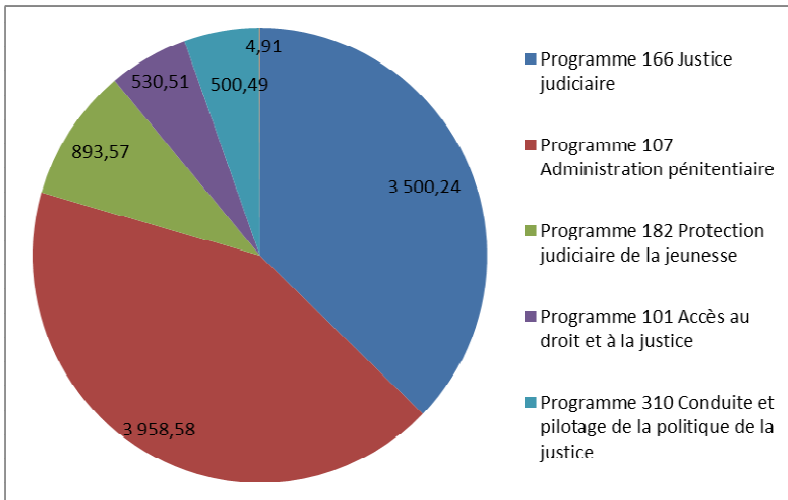
- de veiller au respect le plus strict des engagements pris au plan des crédits et des emplois dans le cadre de la loi de programmation et de réforme pour la justice ;
- d’assurer un accroissement effectif de la capacité d’accueil des établissements pénitentiaires et de mener à bien les opérations immobilières annoncées en application du Plan 15 000 places ;
- d’évaluer l’exact impact de la réforme de l’organisation judiciaire et des réformes procédurales censées diminuer les délais de jugement ;
- veiller au maintien d’un socle de crédits suffisant afin de prévenir un nouvel alourdissement des restes à payer en matière de frais de justice ; fonder la maîtrise de ce poste de dépenses sur l’amélioration du circuit des dépenses, la rationalisation de l’achat de prestations d’expertise pour les enquêtes judiciaires, la poursuite des 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 à assurer une meilleure régulation de la dépense et la viabilité de son financement ;
- poursuivre la transformation numérique du ministère de la justice et en évaluer les effets sur l’efficacité du système judiciaire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION JUSTICE DE 2014 À 2020



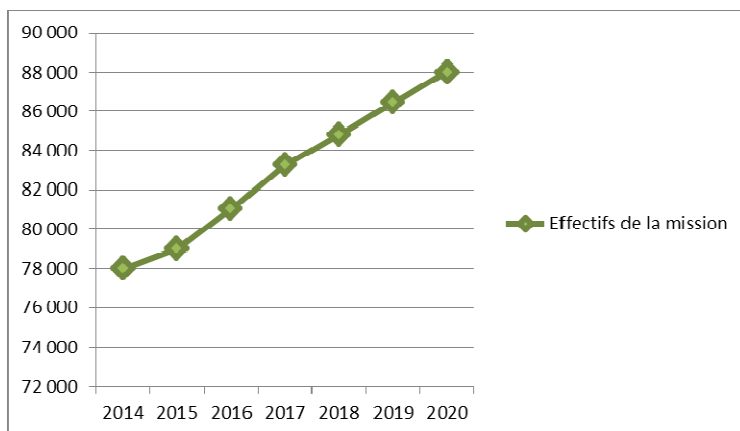
Sources : rapports annuels de performance de 2014 à 2018 ; projet annuel de performance pour 2020.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION JUSTICE DANS LE PLF 2020



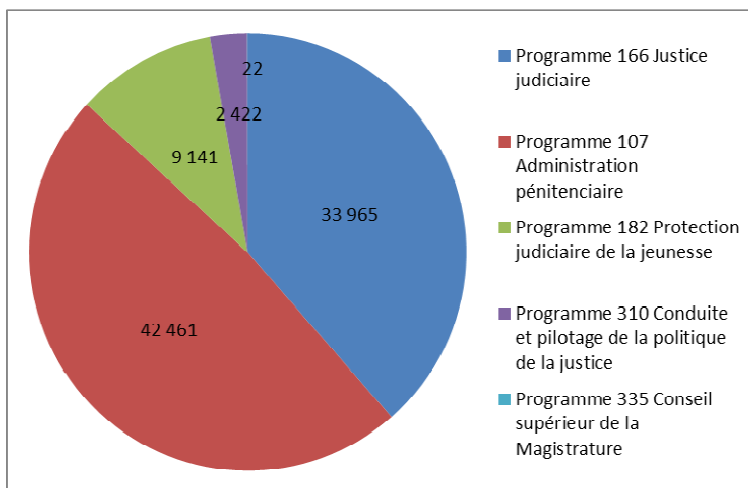
Sources : projet annuel de performance pour 2020.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION JUSTICE DE 2014 À 2020



Sources : rapports annuels de performance de 2014 à 2018 ; projet annuel de performance pour 2020.

RÉPARTITION DES EFFECTIFS DE LA MISSION JUSTICE DANS LE PLF 2020



Sources : projet annuel de performance pour 2020.

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.

Depuis la loi Perben⁽¹⁾, la mission *Justice* figure parmi les missions prioritaires du budget général de l'État. Confirmé sur la période du triennal 2018-2020, ce « statut » lui a permis de prétendre depuis 2012 à une augmentation régulière de ses moyens. Reprenant des analyses et préconisations des « cinq grands chantiers de la Justice », la loi de programmation et de réforme de la justice⁽²⁾ constitue aujourd'hui le socle des évolutions du système judiciaire dans son ensemble. Elle comporte notamment une trajectoire d'ouverture de crédits et de créations d'emplois qui tend à formaliser l'effort de la Nation à son égard.

En soi, cette planification répondait à une nécessité objective, tant au regard des demandes adressées à ce service public par nos concitoyens que de sa relative sous-dotation par rapport à ses homologues européens⁽³⁾. Pour autant, l'efficacité d'un système judiciaire ne tient pas seulement à l'importance des crédits et emplois dont il dispose.

(1) Loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice.

(2) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(3) Commission européenne pour l'efficacité de la Justice, *Systèmes judiciaires européens Efficacité et qualité de la Justice, études de la CEPEJ n° 26, la dépense par habitant s'élève à 65,90 euros par an quand elle atteint 122 euros en Allemagne, 119,20 euros aux Pays-Bas ou 75 euros en Italie. Sur le plan de l'efficacité, le système judiciaire français pâtit de la surcharge des ministères publics : moins nombreux en proportion que leurs homologues européens (2,9 procureurs pour 100 000 habitants), les procureurs assument des tâches d'une toute autre ampleur et reçoivent un nombre plus important d'affaires (7,5 affaires reçues pour 100 000 habitants). Or, deux tiers des affaires dont ils sont saisis ne connaissent aucune suite procédurale.*

C'est dans cette optique qu'il convient d'examiner les orientations et objectifs du projet de loi de finances pour 2020 en ce qui concerne la mission *Justice*. S'inscrivant intégralement dans le cadre offert par la loi de programmation, ce projet n'en présente pas moins beaucoup de continuité avec les exercices précédents. Il appelle donc des réserves et des doutes assez similaires car, pour l'essentiel, il gage l'amélioration des performances du service public de la Justice sur une inflation de moyen et des réformes procédurales à la portée incertaine.

Pour autant, on ne saurait méconnaître l'utilité des chantiers de modernisation ouverts, notamment dans le cadre de la poursuite du renforcement du secrétariat général du ministère et de la poursuite du Plan de transformation numérique. Sans toujours apporter des réponses immédiates aux besoins essentiels de la Justice, ces actions paraissent en effet susceptibles d'accroître l'efficacité du service public et de simplifier les relations avec les usagers.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur spécial est conduit à émettre un avis réservé sur les crédits et emplois proposés pour la mission *Justice*.

I. UNE PROGRAMMATION AXÉE SUR L'INFLATION DES RESSOURCES INSCRITES MAIS COMPOSANT AUSSI AVEC DES CHARGES PÉRENNES

Le projet de loi de finances pour 2020 prolonge le mouvement ininterrompu qui, depuis plus de quinze ans, voit la mission *Justice* recevoir des moyens accrus aux termes de chaque loi de finances. Il persiste cependant des contraintes qui, sans être totalement dépassées, apparaissent allégées par une budgétisation plus conséquente.

A. DES AUTORISATIONS DE DÉPENSES ET DE RECRUTEMENTS À NOUVEAU EN SENSIBLE HAUSSE

Par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2019, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) demandés pour l'exercice 2020 augmentent de respectivement 0,67 % et de 3,66 %. Hors CAS pensions et à périmètre courant, les montants proposés par le projet de loi de finances pour 2020 progressent de 2,8 %.

Dans le cadre du présent projet de loi de finances, les crédits affectés au ministère de la justice représentent 3,25 % des dépenses du budget général de l'État ⁽¹⁾.

Même atténuée en comparaison des lois de finances précédentes ⁽²⁾, la croissance des crédits tend à mettre à la disposition de la mission *Justice* des crédits qui franchissent un nouveau cap. Elle rend concevable un financement toujours accru de l'ensemble des programmes, ainsi qu'un nouveau relèvement significatif des plafonds d'emplois.

1. Un financement toujours accru quoique différencié de l'ensemble des programmes

Le PLF 2020 propose d'allouer à l'ensemble des quatre programmes constituant la mission *Justice* **près de 9 099,36 millions d'euros en AE (+ 0,67 %) et de 9 388,30 millions d'euros en CP (+ 3,66 %)**. Hors CAS *Pensions*, la somme des CP demandés atteint 7 584,8 millions d'euros, en progression de 205 millions d'euros (+ 2,8 %) par rapport aux inscriptions de la loi de finances initiale pour 2019.

(1) Hors missions « Remboursements et dégrèvements », « Relations avec les collectivités territoriales », « Régimes sociaux et de retraite » et « Engagements financiers de l'État ».

(2) Par rapport à 2018, le projet de loi de finances propose pour la mission *Justice* une revalorisation des autorisations d'engagement (AE) de 0,28 % et une hausse des crédits de paiement (CP) de 3,81 %. Hors CAS pensions et à périmètre courant, la progression atteint 4,5 % contre 3,9 % entre les lois de finances pour 2017 et 2018.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, **le relèvement de l'autorisation de dépenses bénéficie à l'ensemble des programmes**. Toutefois, le projet de loi de finances ne remet pas fondamentalement en cause le poids respectif de chacun d'entre eux. Outre les priorités arrêtées par la programmation, ceci explique la part respective de chacun d'entre eux à la progression de la dépense prévisionnelle pour 2020.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION JUSTICE
ENTRE 2014 ET 2020**

(en millions d'euros)

PROGRAMMES		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	▲ PLF 2020/LFI 2019
166 – Justice judiciaire	AE	3 186,99 2 992,68	2 998,21 2 846,51	3 253,85 3 227,07	3 428,88 3 273,65	3 449,69 3 354,02	3 885,41	3 609,96	- 7,73 %
	CP	3 115,10 3 053,58	3 068,30 3 089,39	3 216,39 3 225,11	3 322,68 3 291,91	3 446,17 3 432,47	3 487,34	3 500,24	+ 0,32 %
107 – Administration pénitentiaire	AE	2 842,81 2 943,07	4 703,54 3 992,61	3 727,32 3 041,81	5 763,50 4 247,41	3 478,31 3 405,32	3 324,90	3 582,18	+ 7,72 %
	CP	3 229,94 3 171,29	3 374,98 3 322,22	3 464,13 3 340,93	3 614,72 3 531,96	3 547,90 3 497,63	3 749,89	3 958,58	+ 5,55 %
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	AE	779,18 758,66	779,88 780,09	809,21 803,00	843,07 821,76	869,20 835,87	903,67	930,91	+ 3,00 %
	CP	783,18 757,90	777,38 774,92	803,94 798,18	828,74 812,94	851,09 824,86	875,36	893,57	+ 2,07 %
101 – Accès au droit et à la justice	AE	368,00 381,71	359,15 338,85	365,94 338,83	403,10 380,74	438,04 430,14	466,81	530,51	+ 13,65 %
	CP	368,00 381,57	357,73 338,73	366,56 338,96	403,10 379,31	438,04 430,14	466,81	530,51	+ 13,65 %
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	AE	407,38 308,83	357,60 308,92	414,37 345,16	364,22 329,04	771,59 424,04	451,12	439,83	- 2,51 %
	CP	314,26 293,36	318,94 320,45	346,64 334,92	379,84 354,98	434,15 416,69	470,38	500,49	+ 6,39 %
335- Conseil supérieur de la Magistrature	AE	3,79 3,22	3,62 3,18	3,45 3,55	3,77 3,26	4,50 3,97	4,87	5,97	+ 22,63 %
	CP	4,18 3,49	4,34 3,90	4,41 4,39	4,55 4,17	4,76 4,10	4,81	4,91	+ 2,17 %
TOTAL	AE	7 588,06 7 388,16	9 202,00 8 270,15	8 574,54 7 759,42	10 806,55 9 055,86	9 011,34 8 453,36	9 036,78	9 099,36	+ 0,67 %
	CP	7 814,67 7 661,18	7 901,67 7 849,60	8 202,07 8 042,49	8 553,63 8 375,27	8 722,11 8 605,89	9 054,59	9 388,30	+ 3,66 %

Source : rapports annuels de performance 2014 à 2018 ; projet annuel de performance pour 2020.

a. L'impact renouvelé du dynamisme des dépenses de l'administration pénitentiaire

L'évolution des ressources allouées au programme 107 constitue le premier déterminant de la progression globale des financements demandés pour la mission *Justice*. Le projet de loi de finances pour 2020 propose de lui consacrer près de **3 582,18 milliards d'euros en AE (+ 7,72 %)** et **3 958,58 millions d'euros en CP (+ 5,55 %)**.

Comme dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2019, l'administration pénitentiaire reçoit ainsi une part essentielle des crédits de paiement supplémentaires dégagés pour la mission *Justice* (soit 208,17 millions d'euros sur 331,39 millions d'euros).

La hausse ainsi constatée trouve son origine dans l'évolution des dépenses prévisionnelles pour le recrutement de personnel (titre II) et, surtout, dans la très nette progression des dépenses en investissement (titre V).

• **Celle-ci résulte avant tout du financement sur l'action 01 des opérations confiées à l'Agence publique pour l'immobilier de la Justice (APIJ) en vue de la réalisation du plan de création de 7 000 places de prison d'ici à 2022.** La programmation pour 2020 comporte en l'occurrence :

– le lancement ou la poursuite des travaux de construction de l'ensemble des structures d'accompagnement vers la sortie (SAS) en vue d'une livraison à échéance 2022 ;

– l'inscription en AE des crédits nécessaires à la création de prisons expérimentales (de 180 places chacune), centrées sur la réinsertion par le travail et la formation professionnelle ;

Parmi les autres opérations de l'APIJ soulevant des enjeux particuliers en 2020, il convient également de citer :

– la réalisation des études techniques préalables à l'engagement des opérations menées au titre de la seconde vague des 8 000 places restant à construire au titre du plan 15 000 annoncé en 2017.

– la mise à disposition de 8,1 millions d'euros en CP au titre de la réalisation du centre sécuritaire ⁽¹⁾ ;

– l'extension des locaux de l'École nationale d'administration pénitentiaire – ENAP – (6,6 millions d'euros) ⁽²⁾ ;

– le financement d'études destinées à l'élaboration d'un schéma directeur pour la réhabilitation globale de l'établissement pénitentiaire-maison d'arrêt de Fresnes et de la maison centrale de Poissy.

D'après le projet annuel de performances, le projet de loi de finances pour 2020 vise par ailleurs à étoffer les moyens de prise en charge spécifique des personnes détenues radicalisées (DCR) et les « terroristes islamiques ».

(1) Le centre sécuritaire doit regrouper des bases ERIS, cynotechnique, des pôles de rattachement des extractions judiciaires (PREJ), ainsi que de l'Autorité de régulation et de programmation des extractions judiciaires (ARPEJ).

(2) D'après le projet annuel de performance, l'opération devrait se dérouler en trois phases. Elle donnera d'abord lieu à l'installation de locaux modulaires afin de faire face à l'augmentation immédiate du nombre d'élèves, avant la construction de bâtiments d'hébergement et de locaux pédagogiques pérennes.

Dans cette optique, **l'administration pénitentiaire projette de compléter le maillage des quartiers d'évaluation de radicalisation (QER) et des quartiers de prise en charge de la radicalisation (QPR)**, avec l'ouverture d'un nouveau QER (à centre pénitentiaire de Vendin-le Vieil) et la mise en service de 2 QPR.

On notera que le projet annuel de performance ne fournit aucun élément quant aux crédits nécessaires à la création de ces structures. Au terme des travaux menés au cours du Printemps de l'Évaluation 2019, votre rapporteur avait estimé qu'au regard de la durée de l'évaluation et des obligations de sécurité, le nombre de places ouvertes en QER se révélait très restreint à l'échelle des besoins de la population des TIS et des DCR. Mais il avait également souligné que si l'évaluation réalisée dans le cadre des QER donnait satisfaction, on ne disposait pas à proprement parler d'étude scientifique sur leurs réalisations.

Dès lors, **il ne peut que réitérer sa recommandation tendant à subordonner l'ouverture de nouveaux quartiers d'évaluation de la radicalisation et le renforcement de leur capacité d'accueil à une évaluation préalable** ⁽¹⁾.

• **La programmation de l'action 02- Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice présente une assez grande stabilité.** Ceci s'explique par l'augmentation contenue – dans l'ensemble – des crédits demandés pour les dépenses de fonctionnement des établissements en gestion déléguée (323,6 millions d'euros en CP contre 313,4 millions d'euros en LFI 2019) et, davantage encore, pour les établissements en gestion publique (148,9 millions d'euros contre 147,7 millions d'euros en LFI 2019).

• **Par contraste avec le projet de loi de finances pour 2019, l'action 04- Soutien et formation voit son financement conforté :** le montant des AE demandées s'établit à près de 389,48 millions d'euros (+ 1,71 %) ; les CP atteignent la somme de 368,07 millions d'euros (+ 4,06 %).

Ces chiffres traduisent la progression attendue des dépenses de fonctionnement (hors subvention pour charges de services publics de l'ENAP) consacrées :

– à la **poursuite du développement des systèmes d'information et ou des applications informatiques propres à l'administration pénitentiaire** (dans le cadre du schéma directeur 2018-2022) ;

– au **fonctionnement des sièges des directions interrégionales des services pénitentiaires (DISP)**, avec la mise à disposition en 2020 d'une enveloppe de 6 millions d'euros destinée au financement d'engagements pluriannuels ;

(1) Rapport n° 1990 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 32-33.

– à la **couverture des dépenses des services pénitentiaires d’insertion et de probation (SPIP)** : il s’agit de répondre aux besoins inhérents aux recrutements réalisés dans le cadre du plan de lutte antiterroriste, ainsi que dans le cadre du plan portant création de 1 500 emplois sur la période 2018-2022 ; dans cette optique, la programmation pour 2020 comprend l’engagement de nouveaux baux pluriannuels, ainsi que le financement du coût de l’équipement des 400 agents supplémentaires à recruter au cours de l’exercice.

En dernier lieu, on remarquera la **quasi-stabilité de la subvention pour charge de service public alloué à l’ENAP**. Destinée à couvrir les dépenses de personnel et de fonctionnement, la SCSP dotation passe de 33,96 millions d’euros à 34,15 millions d’euros (en AE et CP). En soi, cette revalorisation (+ 0,59 %) peut paraître relativement faible, au regard de l’augmentation attendue du nombre d’élèves à former dans le cadre de huit promotions accueillies simultanément en 2020 ⁽¹⁾.

b. Un effort confirmé en faveur de la rationalisation de la conduite et le pilotage de la politique de la Justice

Avec 500,49 millions d’euros demandés en CP, le programme 310 voit ses crédits croître de 6,39 % par rapport aux montants ouverts en loi de finances initiale pour 2019. Il se présente ainsi comme le second programme bénéficiaire du relèvement de l’autorisation de dépenses de la mission en crédits de paiement. Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, le présent projet de loi de finances propose de porter sa dotation à un niveau inédit au regard des montants inscrits depuis l’exercice 2014.

En fonctionnement comme en investissement, **cette hausse procède de l’évolution des ressources allouées à l’Action informatique ministérielle (action 09) et à la Gestion de l’administration centrale (action 04)**.

• **L’augmentation des crédits demandés pour l’Action 09 accompagne pour l’essentiel la poursuite du Plan de Transformation numérique.**

La programmation pour 2020 prévoit de porter sa dotation à 156,6 millions d’euros en AE et à 176,6 millions d’euros en CP. Ces montants représentent l’essentiel des inscriptions proposées en 2020 sur le programme 310 au titre des dépenses informatiques. Par comparaison, le financement supplémentaire alloué à la plateforme nationale des interceptions judiciaires ne porte que sur 1,1 million d’euros en crédits de paiement.

(1) Soit 4 promotions de surveillants ; 1 promotion de conseillers pénitentiaires et de probation (SCPIP) ; 1 promotion de lieutenants pénitentiaires ; 1 promotion de directeurs pénitentiaires d’insertion et de probation (DPIP), 1 promotion de directeurs des services pénitentiaires (DSP).

Ce faisant, le projet de loi de finances accentue très sensiblement l'effort consenti en faveur du Plan de transformation numérique, lequel avait déjà donné lieu à l'inscription de 97,3 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale pour 2019.

Les réponses au questionnaire budgétaire montrent que l'augmentation en CP ainsi programmée (+ 8,4 %) porte davantage sur les moyens en investissement (106,6 millions d'euros) que sur le fonctionnement (70 millions d'euros).

L'augmentation des autorisations d'engagement répond à deux motifs :

– l'extension de périmètre de certains projets du Plan de transformation numérique, tels que PORTALIS et la procédure civile numérique, CASSIOPEE, la Plateforme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ), ASTREA et HARMONIE.

– le lancement de nouveaux grands projets informatiques qui se trouvent actuellement en phase de cadrage ou en début de développement.

• **S'agissant de l'Action 04, la programmation 2020 se caractérise par la chute spectaculaire des AE (- 33,28 %) et une hausse soutenue des CP demandés (+ 7,08 %, à 150, 57 millions d'euros).**

En autorisations d'engagement, **ces mouvements traduisent la nette baisse des besoins de crédits de fonctionnement, à la suite des dépenses réalisées en 2019 pour la location d'un site supplémentaire à proximité du bâtiment Olympe de Gouges**, sur le site du Millénaire II⁽¹⁾. Les crédits demandés pour 2020 ont deux objets : acquitter la redevance annuelle de crédit-bail immobilier pour l'occupation de site ; permettre la prise à bail des surfaces de bureau occupées par l'Agence régionale de santé d'Ile-de-France au bâtiment Millénaire II.

La croissance des crédits de paiement a pour motivation la couverture de dépenses immobilières nécessaires à la poursuite de la modernisation des sites de l'administration centrale du ministère de la Justice : site Vendôme, bâtiment Olympe de Gouges, locaux de la délégation interrégionale Île-de-France et l'aménagement du nouveau site d'archivage de l'administration centrale.

c. Des moyens consolidés pour la Justice judiciaire

Le montant des crédits demandés pour le programme 166 s'établit à respectivement **3 609,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 3 500,24 millions d'euros en crédits de paiement.**

(1) Cette opération se justifiait par la nécessité d'assurer l'accueil d'effectifs en hausse sur plusieurs années et organiser la relocalisation de l'ANTEN-J.

● En dehors de l'évolution relativement modérée des dépenses de personnel, **la baisse enregistrée en AE (-7,13 %) suit manifestement l'évolution de trois grandes catégories d'opérations devant donner lieu à des engagements importants** dans le cadre de l'exécution de la loi de finances pour 2019. En investissement, il s'agit :

- du plan de rénovation du câblage des juridictions ;
- des opérations « moyennes » confiées aux départements immobiliers.
- des opérations de la nouvelle programmation judiciaire réalisée en application de la loi de programmation et réforme pour la Justice.

En fonctionnement, **la baisse des AE résulterait de l'évolution des dépenses relatives à l'immobilier occupant**. D'après le projet annuel de performance pour 2020, leur montant s'explique par l'engagement en 2019 du renouvellement des marchés pluriannuels de fluide dans un cadre interministériel. Il tient également compte des dépenses réalisées en 2018.

● **L'augmentation des CP demandés pour 2020 (+0,32 %) poursuit deux objectifs :**

- d'une part, **la poursuite des opérations engagées sur le patrimoine immobilier dans le cadre de la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle**, ainsi que la réalisation des agendas d'accessibilité programmée (ADAP) ;

- d'autre part, la poursuite de la nouvelle programmation judiciaire. Celle-ci vise à accompagner l'évolution des juridictions (fusion TGI/TI), à absorber l'augmentation des effectifs et, ainsi, améliorer les conditions de travail des personnels des juridictions et l'accueil du public. Elle participe également à la mise en œuvre du Plan de transformation numérique du ministère.

Sur le titre III, le projet annuel de performance table sur une légère diminution de la dépense. Celle-ci tient aux économies de loyers dégagées par l'installation des services de la Cour de cassation et de la Cour d'appel de Paris sur l'Île de la Cité, à la suite de l'emménagement du nouveau Palais de Justice de Paris sur le site des Batignolles.

Par ailleurs, il convient de remarquer **la quasi-stagnation de la subvention pour charge de service public attribuée à l'École nationale de la Magistrature (ENM), à hauteur de 33,199 millions d'euros**. Même si l'ENM s'astreint à un effort de maîtrise des dépenses et de mutualisation des moyens, la revalorisation de cette dotation peut paraître modeste.

En effet, l'école accueille depuis quelques années un nombre croissant de promotions comprenant un effectif élevé d'élèves magistrats en formation initiale. Depuis 2018, elle assure également la formation initiale de nouveaux publics que sont les conseillers prud'homme, les juges consulaires, les assesseurs des pôles sociaux des tribunaux de grande instance.

d. La protection judiciaire de la jeunesse : une direction confrontée aux enjeux de réformes sensibles

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de consacrer au programme 182 près de **930,91 millions d'euros en AE (+ 3 %)** et **893,57 millions d'euros (+ 2,07 %)**.

En pratique, le renforcement de la dotation de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) coïncide avec l'adoption du plan stratégique national pour la période 2019-2022. Elle intervient également dans le contexte créé par l'application progressive de mesures affectant la justice et la prise en charge des mineurs, dans le cadre de la réforme de l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et de la loi de programmation et de réforme pour la justice.

• **La progression des AE et CP résulte principalement de l'accroissement des crédits demandés au titre de l'action 06-Soutien.** Les autorisations d'engagement prennent en compte l'exigence de contractualiser des baux pluriannuels pour les immeubles tertiaires de la PJJ. Les crédits doivent également permettre le renouvellement des marchés de fluides et de nettoyage et le renouvellement du parc informatique (avec une dotation supplémentaire de 1 million d'euros).

• En dehors des recrutements programmés (voir *supra*), **le second déterminant de l'évolution des crédits réside dans les dépenses prévisionnelles relatives à l'action 01-mise en œuvre des décisions judiciaires.**

– Le chiffre des crédits inscrits correspond d'abord à l'évolution des engagements nécessaires à **la poursuite du programme de construction des cinq nouveaux centres éducatifs fermés du secteur public (CEF)**⁽¹⁾. La programmation prévoit d'affecter à ce poste 19,9 millions d'euros en AE et 4,3 millions d'euros en CP.

En ce qui concerne le secteur public, elle intègre également une hausse des dépenses immobilières ayant pour objet des travaux de maintenance lourde (10,7 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP), ainsi que la restauration des bâtiments les plus dégradés (avec une enveloppe spécifique de 6 millions d'euros en AE et de 3 millions d'euros en CP).

– **Le montant des dépenses d'intervention destinées aux secteurs associatifs habilités (SAH) connaît une très légère diminution**, passant de 239,1 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale pour 2019 à 237,3 millions d'euros (en AE et CP).

(1) Les nouveaux centres doivent être implantés en Dordogne, dans les départements du Gers, du Calvados, du Doubs et du Pas-de-Calais.

D'après le projet annuel de performances pour 2019, ce mouvement peut se justifier par la fermeture de deux centres intervenue en 2019. Le ministère de la Justice affirme également tenir compte de l'évolution des dépenses inhérentes au financement de l'hébergement conjoint, en conséquence d'une diminution des places demandées sur le territoire en 2017 et 2018, puis de la stabilisation du besoin en 2019.

2. Un nouveau relèvement significatif des plafonds d'emplois synonyme de recrutements effectifs ?

Le projet de loi de finances propose de porter la limite maximale des effectifs autorisés par le Parlement pour la mission *Justice* de **86 452 à 88 011 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2020**.

Le relèvement du plafond d'emplois de 1 559 ETPT correspond à la création de **1 520 emplois**. Il s'agit là d'un nombre de postes nouveaux assez sensiblement supérieurs à ceux prévus en exécution des lois de finances pour 2018 (1 000 emplois nouveaux) 2019 (soit 1 300 emplois).

Ainsi que le montre le tableau-ci après, comme en 2019, **la progression des effectifs demandés pour 2020 procède pour une part prépondérante des créations d'emplois affectés à l'administration pénitentiaire. Elle n'en concerne pas moins l'ensemble des programmes, à l'exclusion du conseil supérieur de la magistrature.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA MISSION *JUSTICE* (PAR PROGRAMME) DEPUIS 2014 ⁽¹⁾

(en équivalents temps plein travaillés)

	LFI 2014 (exécution)	LFI 2015 (exécution)	LFI 2016 (exécution)	LFI 2017 (exécution)	LFI 2018 (exécution)	LFI 2019	PLF 2020	▲PLF 2019/ LFI 2018	▲PLF 2020/ LFI 2014
166 – Justice judiciaire	31 641 (31 036)	31 642 (30 787)	32 082 (31 607)	32 748 (32 488)	33 274 (32 507)	33 542	33 965	+ 423	+ 2 324
107- Administration pénitentiaire	35 821 (35 271)	36 772 (36 212)	38 085 (37 561)	39 208 (38 762)	40 236 (39 873)	41 511	42 461	+ 950	+ 6 640
182 – Protection judiciaire de la jeunesse	8 538 (8 312)	8 598 (8 480)	8 852 (8 695)	9 125 (8 874)	9 032 (8 919)	9 051	9 141	+ 90	+ 603
310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice	1 970 (1 872)	1 953 (1 884)	1 989 (1 942)	2 155 (2 060)	2 249 (2 235)	2 326	2 422	+ 96	+ 452
335- Conseil supérieur de la Magistrature	22 (18)	22 (18)	22 (19)	22 (20)	22 (18)	22	22	+ 0	+ 0
TOTAL	77 992 (76 509)	78 987 (77 381)	81 030 (79 824)	83 258 (82 204)	84 813 (83 522)	86 452	88 011	+ 1 559	+ 10 019

Sources : d'après les rapports annuels de performances 2014 à 2018 et le projet annuel de performances pour 2020.

a. Des créations d'emplois avant tout destinées à l'administration pénitentiaire mais confortant l'ensemble des programmes

• Le projet de loi de finances fixe le plafond d'emploi du **programme 107 à 42 461 ETPT. Les 1 000 emplois nouveaux** (contre 959 emplois supplémentaires aux termes de la loi de finances initiale pour 2019) sont destinés, tous corps confondus :

– **aux services d'insertion et de probation – SPIP – (400 ETP)**, en vue d'améliorer l'accompagnement des personnes placées sous main de justice, conformément au plan couvrant la période 2018-2022 ;

– **aux personnels surveillants (300 ETP)** afin de combler les vacances de postes : ces recrutements participent de l'application du relevé de conclusion du 29 janvier 2018 mais également de la nécessité de permettre l'ouverture des premiers établissements pénitentiaires du programme 15 000 places ;

– **à la constitution d'équipes de projet** auxquelles incomberaient le pilotage des travaux et la préparation de l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires (159 ETP) ;

– **à la poursuite du déploiement des équipes locales de sécurité pénitentiaire** (155 ETP) qui doit déjà être engagé aux termes de la loi de finances pour 2019 ;

– le déploiement du **renseignement pénitentiaire** (35 ETPT).

L'accroissement attendu des effectifs de l'administration pénitentiaire découle en tout premier lieu du dynamisme du schéma d'emplois appliqué en 2020 (+ 981 ETPT). On signalera que la programmation inclut, par ailleurs, le transfert de 30 ETPT au Secrétariat général du ministère, au titre de la participation à la troisième phase de sa réorganisation.

• Pour sa part, le **programme 166 devrait recevoir le renfort de 384 emplois nouveaux, dont 100 emplois de magistrats et 284 emplois de fonctionnaires de greffes et de juristes assistants**. Par rapport aux créations décidées dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2019 (soit 192 emplois dans les juridictions), l'affectation de ces personnels marque une relance des recrutements au sein des services judiciaires. Elle a pour effet de porter le plafond d'emplois théorique au niveau jamais atteint de 33 965 ETPT.

D'après le projet annuel de performance, la création de postes de magistrats poursuit deux objectifs : accompagner la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; soutenir la lutte contre la criminalité et la délinquance financière par la création de postes au sein des juridictions interrégionales spécialisées (JIRS), ainsi qu'au parquet national financier, avec l'affectation de procureurs délégués au parquet européen.

Les nouveaux postes de fonctionnaires doivent quant à eux permettre de répondre à deux besoins : également participer à la mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance précitée du 2 février 1945 ; renforcer l'équipe formée autour du magistrat, notamment dans le cadre de la réorganisation des parquets visant à accroître l'attractivité du ministère public.

La progression des emplois rémunérés par le programme 166 résulte d'abord du schéma d'emploi appliqué en 2020 aux services judiciaires. Elle constitue également une conséquence de mesures de périmètre dont l'affectation de 100 emplois⁽¹⁾ au titre du transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux de contentieux de l'incapacité et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale.

• La protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) voit son plafond d'emplois porter à 9 141 ETPT (contre 9 051 ETPT en 2019). La direction est ainsi censée bénéficier d'une augmentation de ses effectifs de 70 emplois à raison de :

– **l'affectation de 94 postes nouveaux en vue de l'application de la réforme de l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante⁽²⁾ ;**

– la création de 5 emplois destinés à favoriser la participation de la PJJ aux « internats trempants » ;

– le redéploiement de 29 emplois, en conséquence de la restructuration des dispositifs de prise en charge des mineurs relevant des structures de la direction.

Le schéma d'emploi (+ 90 ETPT) explique seul l'évolution des personnels mis à la disposition du programme 182.

• Le plafond d'emplois proposé pour le programme 310 porte sur 2 422 ETPT. L'augmentation proposée (+ 96 ETPT) est en retrait par rapport aux mouvements programmés dans le cadre des projets de loi de finances pour 2018 (+ 129 ETPT) et pour 2019 (+ 368 ETPT). Elle représente un renforcement théorique des effectifs du programme de 66 emplois.

(1) Dont 10 ETPT en catégorie B administratifs et techniques, 40 ETPT en catégorie C administratifs et techniques et 50 ETPT en catégories B métiers du greffe et du commandement.

(2) La réforme de l'Ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 procède des modifications apportées par la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Prise sur le fondement de l'article 93 de la loi de programmation, l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 porte quant à elle simplification de la procédure applicable aux mineurs délinquants.

Ceux-ci se répartissent entre :

– le **secrétariat général du ministère (55 emplois)**, en vue de la poursuite du plan de transformation numérique ;

– l’agence nationale des techniques d’enquêtes numériques judiciaires (à hauteur de 7 emplois) ;

– les délégations interrégionales du Secrétariat général, avec le déploiement de référents hygiène, sécurité, condition de travail et handicap.

*

* *

Le relèvement des plafonds d’emplois est, en soi, cohérent avec la volonté – réitérée depuis le début du quinquennat – de résorber les vacances de postes et de donner à la Justice les moyens de remplir ses missions.

Cela étant, **l’expérience des exercices passés tend à démontrer un écart persistant entre les prévisions des lois de finances et la manière dont les postes sont effectivement pourvus**. Ainsi que l’a montré votre rapporteur dans le cadre de ses derniers travaux ⁽¹⁾, ce constat vaut assez largement pour le dernier exercice connu : même si l’évolution des effectifs respecte davantage l’autorisation parlementaire, le bilan de l’exécution 2018 comporte en effet une **sous-exécution du plafond d’emplois de 1 417 ETPT**.

Les réponses au questionnaire budgétaire tendent, certes, à montrer une réduction sensible de la part des postes non pourvus, en particulier au sein des services judiciaires et pénitentiaires mais cela reste perfectible, surtout au sein de l’administration pénitentiaire.

Ainsi, au 1^{er} septembre 2019, le taux de vacance pour les postes de magistrats s’élevait à 0,95 % (contre 5,77 % au 1^{er} septembre 2017). Selon la direction des Services judiciaires, les projections actuelles rendraient crédible l’hypothèse d’une vacance frictionnelle inférieure à 0,5 % dès l’exercice 2020.

À l’appui de cette prévision, la direction évoque les résultats obtenus grâce à la conduite de dialogue de gestion avec les chefs de cours d’appel, préalablement à l’élaboration des mouvements d’effectifs, afin d’affecter les magistrats sur les besoins jugés prioritaires et d’anticiper les départs à la retraite ; l’ajustement des calendriers de nomination ; l’augmentation du nombre d’emplois de magistrats placés ⁽²⁾.

(1) *Rapport n° 1990 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l’année 2018 (n° 1947), pp. 13-15.*

(2) *Dans la limite statutaire d’1/5 des emplois.*

Pour ce qui concerne l'administration pénitentiaire, les réponses au questionnaire budgétaire font état de progrès dans l'occupation des postes créés. Au 1^{er} septembre 2019, le taux de vacances pour les surveillants pénitentiaires était de 4,1 %.

D'après l'analyse de la direction, pour l'exercice 2019, deux facteurs ont permis une réduction du taux de vacance : d'une part, l'arrivée en poste des premiers agents recrutés, conformément à l'engagement pris dans le cadre du relevé de conclusion du 29 janvier 2018 de combler les vacances ; d'autre part, la réforme de la formation des surveillants, qui contribuerait à rendre plus régulière l'affectation des stagiaires.

Outre les campagnes de communication, qui aujourd'hui s'adressent également aux potentiels futurs agents par le biais des réseaux sociaux, les responsables du programme 107 mettent également en exergue les effets attendus de deux mesures prises ou développées récemment : d'une part, des mesures indemnitaires, notamment la création ou l'augmentation de primes de fidélisation telles que celles visées par le relevé de conclusion du 29 janvier 2018 ou par le décret n° 2018-1319 du 28 décembre 2018 ⁽¹⁾ ; d'autre part, l'extension des concours à affectation locale, à l'exemple de ceux organisés pour le recrutement de surveillants pénitentiaires en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie et à Saint-Pierre et Miquelon ⁽²⁾ ; en dernier lieu, la fixation d'une durée minimale d'affectation pour certains agents du corps d'encadrement et d'application des personnels de surveillance.

Votre rapporteur n'entend pas ici minorer l'impact possible de ces mesures car l'analyse des résultats de l'exécution 2018 met en lumière le caractère tangible des progrès réalisés dans la gestion des plafonds d'emplois. Toutefois, on ne saurait occulter une difficulté récurrente et un possible écueil pour l'exécution de la mission *Justice* : la discordance entre les créations d'emplois envisagées et la réalité des crédits de personnel. Votre rapporteur alerte au sujet d'une potentielle sous-budgétisation du titre II, sauf à ce que le glissement vieillesse technicité (G.V.T.) soit négatif. Si cela n'était pas le cas, une forte tension va apparaître sur le titre II. À moins que tous les postes ne soient pas pourvus...

(1) Décret n° 2018-1319 du 28 décembre 2018 portant création d'une prime de fidélisation attribuée à certains personnels relevant de l'administration pénitentiaire. À compter du 31 décembre 2018, le décret ouvre aux membres des corps de commandement et du corps d'encadrement et d'application de l'administration pénitentiaire une prime de fidélisation, suivant certaines conditions de recrutement et de durée de service.

(2) Décret n°2006-441 du 14 avril 2006 portant statut particulier des corps du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire. Cette mesure doit entrer en vigueur au cours du dernier trimestre 2019.

b. Des crédits de personnel en rapport avec les créations de postes envisagées et réalisables ?

Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'affecter à la mission *Justice* un peu plus de **5 738,66 millions d'euros sur le titre II**. Dans ce cadre, il prévoit une enveloppe de 20 millions d'euros au titre des mesures catégorielles destinées à financer, pour l'ensemble des personnels de la mission :

– la poursuite des revalorisations prévues dans le cadre du Protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » dans la fonction publique ;

– l'application des mesures indemnitaires prévues par le relevé de conclusions du 29 janvier 2018 au bénéfice des personnels des établissements pénitentiaires ;

– la mise en œuvre de la réforme de la filière technique et de la chaîne de commandement de l'administration pénitentiaire ;

– l'accompagnement de la réforme de l'organisation judiciaire et le renforcement de l'attractivité du parquet ;

– la création du corps des cadres éducatifs, ainsi que l'extension du complément de rémunération au mérite.

Par rapport à la loi de finances pour 2019, les AE et des CP consacrées aux dépenses de personnel progressent de 2,48 %, soit à un rythme légèrement supérieur à l'évolution des crédits demandés entre les projets de loi de finances pour 2018 et 2019 (+ 2,06 %). En outre, ils augmentent moins vite que ceux inscrits au titre des dépenses d'investissement (+ 14,86 %) et des dépenses d'intervention (+ 9,11 %).

Cette budgétisation des dépenses de personnel relativement modérée peut-être jugée salutaire au regard de la situation présente des finances publiques. Mais autorise-t-elle des créations d'emplois conformes aux prévisions du projet de loi de finances pour 2020 ? Du point de vue de votre rapporteur spécial, cette question se pose au moins à deux titres.

En premier lieu, il ressort de l'examen des résultats de l'exécution 2018 **qu'une progression significative des crédits pour dépenses de personnel ne s'accompagne pas nécessairement d'un relâchement des tensions observées en gestion**. Pour le dernier exercice connu, le taux d'engagement sur le titre II atteint ainsi 98,89 % des crédits pour une dotation en hausse de 3,13 %.

En second lieu, **on soulignera le caractère très limité de la progression des crédits sur ce titre par rapport aux prévisions de création d’emplois** pour certains programmes qui, au demeurant, peinent ordinairement à saturer leur plafond d’emplois.

Ce constat vaut tout particulièrement pour la justice judiciaire. L’augmentation des crédits demandés en titre II se réduit à 10,59 millions d’euros, alors que le programme 166 est censé bénéficier de 384 emplois supplémentaires (dont 100 magistrats et 284 fonctionnaires).

B. UNE BUDGÉTISATION PERTINENTE AU REGARD DE L’ÉVOLUTION DES BESOINS EN DÉPENSES ?

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteur spécial avait estimé que l’efficacité – voire la sincérité – des budgets alloués au ministère de la justice ne se mesurait pas seulement à l’aune des moyens proposés dans le cadre des projets de lois de finances et qu’elle était tout autant affaire d’exécution.

Ce constat peut toujours s’appliquer au présent projet de loi de finances. Certes, certains choix peuvent manifester, de la part des responsables de programme du ministère de la justice, le souci d’une bonne gestion. Toutefois, la trajectoire des crédits et emplois qu’il dessine mais également du pilotage de certaines dépenses susceptibles de peser sur son exécution posent encore question.

1. Un projet conforme aux engagements de la loi de programmation 2018-2022 au plan financier ?

L’article 1^{er} de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit de porter les crédits de paiement de la mission de 7,0 à 8,3 milliards d’euros (hors CAS *Pension*) ; il planifie la création de 6 500 emplois d’ici à la fin du quinquennat.

De fait, ainsi que le montre le tableau ci-après, le projet de loi de finances pour 2020 ne respecte pas la trajectoire adoptée par le Parlement, tant du point de vue l’autorisation de dépenses (avec un plafond de crédits inférieur de 115,2 millions d’euros), que de la création d’emplois (– 100).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION JUSTICE
POUR LA PÉRIODE 2018-2022**

(En milliards d'euros courants)

2018	2019	2020	2021	2022
7,0	7,3	7,7	8,0	8,3

Source : article 1^{er} de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

**CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE
POUR LA PÉRIODE 2018-2022**

(En équivalents temps plein)

2018	2019	2020	2021	2022
1 100	1 300	1 620	1 260	1 220

Source : article 1^{er} de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

Certes, les écarts constatés peuvent revêtir un caractère minime au terme d'un premier exercice. Toutefois, rien n'assure que le retard pris au milieu de la programmation puisse être comblé d'ici à son terme, compte tenu de la situation des finances publiques.

Devant la Commission des Lois, la garde des Sceaux a écarté « toute révision à la baisse » des ambitions du Gouvernement. Suivant son analyse, la programmation des crédits participerait d'une volonté de « coller au plus près de[s] besoins en crédits de paiement au vu de l'avancement réel des projets (...) » ⁽¹⁾.

Elle tiendrait compte des retards pris dans certaines opérations, notamment celles portant sur l'immobilier pénitentiaire. La mise en œuvre de ces derniers projets se heurterait à deux écueils : d'une part, des appels d'offres n'attirant pas de candidatures satisfaisantes et relevant des difficultés communes pouvant être rencontrées dans la passation des marchés ; d'autre part, des difficultés à trouver des terrains à cause de l'opposition de certains élus à l'établissement de nouvelles structures sur les sites identifiés ⁽²⁾.

Cette explication apparaît surprenante dans la mesure où l'insuffisance des emprises foncières disponibles pour la réalisation des opérations ne semblait pas constituer un obstacle au moment de l'examen du projet de loi de programmation. À certains égards, ceci ne peut que jeter un doute sur la portée des engagements pris devant et avec le Parlement quant à la faisabilité des objectifs convenus et le maintien de l'effort de la Nation.

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8277499_5daf2121d9f44.commission-des-lois--audition-de-mme-nicole-belloubet-garde-des-sceaux-22-octobre-2019.

(2) M. Bruno Questel, rapporteur pour avis de la commission des Lois évoque des « difficultés rencontrés dans l'avancement de plusieurs projets de construction de nouveaux établissements, comme en Seine-Maritime, en Isère, à Rennes, à Strasbourg, en région parisienne, dans le Var et à Nice ». Avis n° 2306, tome IV, Avis de M. Bruno Questel fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de (n° 2272) de finances pour 2020 [administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse], octobre 2019, p. 11.

Le rapporteur spécial ne peut qu'appeler le Gouvernement à veiller au respect de la trajectoire fixée dans la loi de programmation et de réforme pour la Justice en veillant à inscrire, dans les prochains projets de loi de finances, les autorisations de crédits et plafond d'emplois nécessaires.

2. Un pilotage des crédits tablant sur des économies mais encore confronté aux aléas de dépenses contraintes ou devant être mieux maîtrisées

De nombreuses interrogations demeurent comme nous allons le développer ci-dessous.

a. Les frais de justice : un facteur de restes à payer en voie de réduction ?

Le projet de loi de finances pour 2020 propose de fixer à **490,9 millions d'euros (en AE et CP) la somme des crédits destinés à couvrir les frais de justice imputables aux actions 01 et 02 du programme 166.**

D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette programmation a pour déterminants **une dépense tendancielle estimée à 544,72 millions d'euros et la prise de mesures d'économies possibles évaluées à 59,6 millions d'euros.**

Ces dernières pourraient être dégagées par :

– la consolidation des économies constatées les années précédentes grâce à la mise en service de la plateforme national d'interceptions judiciaires (PNIJ), à l'apurement des scellés biologiques, ainsi qu'à la rationalisation des procédures d'achats (– 32,5 millions d'euros) ;

– la poursuite du déploiement des fonctionnalités de la PNIJ pour les prestations de géolocalisation, l'application d'une tarification aux opérateurs de communications électroniques fournissant les données et l'intégration de cette prestation dans le périmètre de la PNIJ, en lieu et place d'un opérateur privé (–11,4 millions d'euros) ;

– la baisse des coûts de traduction par l'acquisition et la mise en œuvre d'un logiciel de traduction (– 4 millions d'euros) ;

– le transfert des coûts de la gestion des délégués du procureur en titre II, avec une mise en œuvre effective à mi-année 2020 (– 6,55 millions d'euros) ;

– l'abandon des jurés d'assises pour les affaires jugées au tribunal criminel départemental, dans le cadre de l'expérimentation engagée à la fin de l'année 2019 (– 0,22 million d'euros) ;

– la mise en place du recouvrement des frais de justice commerciale et civile prévu par les articles R.91 et R 93 I du code de procédure pénale ⁽¹⁾ (– 3 millions d'euros) ;

(1) En application des préconisations du rapport rendu en avril 2015 par l'inspection générale des services judiciaires et le contrôle général économique et financier, dans le cadre de la revue des dépenses de frais de justice.

En matière de frais de justice, **la programmation pour 2020 comprend également des mesures nouvelles, d'un montant estimé à 5,6 millions d'euros** et ayant pour objet :

– la consolidation des mesures nouvelles pérennes en 2019 (+ 2 millions d'euros) ;

– la généralisation de l'audition de l'enfant dans le cadre des procédures en matière matrimoniale et de responsabilité parentale (+ 1,6 million d'euros) ;

– le financement des frais de justice inhérents à l'organisation des grands procès liés aux attaques terroristes (+ 2 millions d'euros).

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2019, le projet de loi de finances réduit de manière assez substantielle la couverture financière des frais de justice. Le montant des crédits consacrés à ce poste dans la loi de finances en cours atteint en effet 505,23 millions d'euros, sur la base d'une dépense tendancielle de 539,72 millions d'euros.

Suivant les éléments d'analyse du projet annuel de performance, **ce choix procéderait du constat d'une diminution de la dépense sur l'action pénale** (du fait des économies dégagées par l'usage de la PNIJ), **ainsi que sur l'action civile** (– 32 %, à raison du repli des frais de justice commerciale). Par ailleurs, **la revalorisation assez nette des crédits opérée au cours des deux derniers exercices pourrait contribuer à réduire des délais de paiement, source de restes à payer.**

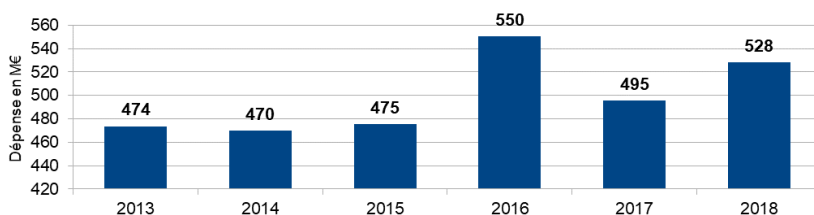
De fait, **d'après les réponses aux questionnaires budgétaires, une baisse continue des délais des paiements des mémoires peut être observée depuis 2016.** En 2017 et 2018, cette opération nécessitait ainsi 41 jours (contre 49 en 2016). D'après les premiers éléments disponibles, la tendance se confirmerait pour l'année en cours, avec un délai de mise en paiement de l'ordre de 32 jours à la fin du mois de juillet 2019.

Cela étant, **les résultats de l'exécution 2018 montre le dynamisme potentiel des dépenses pour frais de justice.**

Alors que la prévision s'élevait à 478,5 millions d'euros, le montant des crédits consommés sur ce poste atteint ainsi 527,9 millions d'euros, en raison du dépassement constaté sur le financement de certaines prestations d'analyse ⁽¹⁾. Du reste, 42,9 millions d'euros ont été dépensés afin de couvrir les engagements antérieurs à 2018, montant en augmentation par rapport à l'exercice précédent (37,5 millions d'euros).

D'après le projet annuel de performance, le montant des restes à payer pour l'exercice 2019 devrait atteindre la somme de 45,39 millions d'euros.

Evolution globale de la dépense 2013 à 2018



Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Depuis 2018, plusieurs mesures prises paraissent de nature à relancer la politique de maîtrise des délais et des coûts menée depuis plusieurs années par le ministère de la justice et le Gouvernement. Peuvent être cités :

– l’harmonisation et la simplification du traitement des mémoires par une évolution des flux de gestion dans Chorus ⁽²⁾ ;

– la réactivation du réseau des référents « frais de justice » ⁽³⁾ (par exemple, dans le cadre de l’organisation de rassemblements annuels) ;

– l’organisation d’une formation acheteur pour le conseil quant au recours aux expertises pour diverses enquêtes judiciaires (expertises géotechniques, propriété intellectuelle, etc.) ; cette mesure complète la mise en place, depuis 2014, d’un comité achat-frais de justice au sein de la direction des services judiciaires ;

(1) Rapport n° 1990 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 17-18.

(2) Circulaire du ministre de l'Action et des comptes publics du 22 mars 2019 (NOR : CPAB 1906028) relatives aux règles d'utilisation des flux de gestion des dépenses de l'État dans Chorus.

(3) Créé en 2006 par le ministère de la justice, le réseau de référents « frais de justice » est établi auprès des cours d'appel et des Tribunaux de grande instance. Les référents sont chargés de communiquer aux juridictions du ressort les informations en provenance de l'administration centrale. Il leur appartient également de recueillir et d'analyser les éléments statistiques relatifs aux frais de justice, de diffuser les bonnes pratiques et de faciliter la mise en concurrence locale des prestataires.

– la passation de marchés en matière de frais de justice, avec par exemple la convention tarifaire conclue en 2019 et relative au transfèrement par voie ferroviaire des détenus et des gardés à vue.

Compte tenu des incertitudes entourant l'importance des économies susceptibles d'être dégagées par le recours accru à la PNIJ, le rapporteur estime qu'il conviendrait de veiller au maintien d'un socle de crédits suffisant afin de prévenir un nouvel alourdissement des restes à payer. Il importe sans doute également d'approfondir les axes de travail que constituent : l'amélioration du circuit des dépenses ; la rationalisation de l'achat de prestation d'expertises pour les enquêtes judiciaires ; la poursuite des actions de sensibilisation menées auprès des officiers de police judiciaire (premiers prescripteurs de frais de justice) et des chefs de cours.

b. Les partenariats publics-privés : une charge désormais pérenne quoique son financement puisse dégager des économies

En application des contrats conclus par l'État entre 2012 et 2014, il incombe à la mission *Justice* de couvrir en 2020 les dépenses inhérentes aux partenariats publics-privés ⁽¹⁾ relatifs aux établissements suivants :

– **le nouveau Palais de justice de Paris**, construit sur le site des Batignolles (aux termes du contrat de partenariat public-privé conclu le 15 février 2012, aux fins de construction et d'exploitation du nouveau site du Tribunal de grande instance) ;

– **le nouveau Palais de justice de Caen** (objet du contrat de partenariat conclu le 18 décembre 2012, en vue de la construction du futur Palais de Justice, livré le 16 juillet 2015) ;

– **la maison d'arrêt Paris-Là Santé** (objet d'un contrat de partenariat conclu en novembre 2014 en vue de la démolition et de la reconstruction de l'établissement, lequel a été livré le 22 juin 2018) ;

– **les lots A et B des partenariats conclus en 2012 et 2014 par l'administration pénitentiaire** et portant respectivement sur les centres pénitentiaires de Valence, Riom (pour construction des établissements et fournitures des services à la personne) ; le centre pénitentiaire de Beauvais (aux fins de construction).

Dans son rapport sur le projet de loi de finances initiale pour 2018, le rapporteur spécial avait montré que si les PPP pouvaient dispenser l'État d'un investissement coûteux dans sa phase initiale, ils n'en demeuraient pas moins des instruments au coût budgétaire croissant – voire excessif.

(1) *Les contrats de partenariats publics privés concernés ont pour objets 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.*

En ce qui concerne l'exercice 2020, on notera toutefois une légère atténuation de cette charge, en conséquence **d'une diminution des crédits nécessaires à la partie « financement » obtenus par renégociation**. Il résulte de l'allègement de ce poste :

– **une baisse du « loyer » total versé pour le Palais de justice de Paris** (à 72,9 millions d'euros dus en 2020, contre 75,2 millions d'euros à verser en 2019), ainsi que pour **les partenariats relatifs aux lots A et B précités** (83,2 millions d'euros contre 85 millions d'euros) ;

– **une très légère progression du « loyer » pour le Palais de justice de Caen** (4,2 millions d'euros au lieu de 4,1 millions d'euros dus pour 2019) **et pour les lots A et B précités** (135 millions d'euros contre 134,2 millions d'euros) ;

En revanche, **le loyer dû en exécution du contrat de partenariat portant sur la Maison d'arrêt Paris la Santé devrait augmenter de 45 %** (passant de près de 16,71 millions d'euros à 18,40 millions d'euros). Cette évolution résulte de l'avancement de l'échéancier des paiements qui ont atteint leur niveau ordinaire en 2019.

De fait, les partenariats publics privés constituent désormais une source de dépenses potentiellement croissantes dont il convient de tenir compte dans la programmation des ressources de la mission *Justice*. De ce point de vue, **la renégociation des parts « financements » des contrats menés en 2019 par le ministère relève d'un acte de bonne gestion. Toutefois, les économies dégagées ne paraissent pas de nature à alléger de manière significative leur coût pour les années à venir**, ce qui ne peut que renforcer les critiques déjà formulées à l'encontre de cet instrument d'investissement ⁽¹⁾.

c. L'aide juridictionnelle : une évolution technique des modalités de financement gage de maîtrise des dépenses ?

• Le projet de loi de finances pour 2020 propose d'inscrire **sur le programme 101 la somme de 530,51 millions d'euros en AE et CP**. Par rapport à la loi de finance initiale pour 2019, les crédits demandés progressent de 13,65 %.

Si l'ensemble des actions bénéficient de ressources financières sensiblement accrues, les deux déterminants essentiels de l'évolution des financements prévus résident dans le relèvement très sensible de l'autorisation de dépenses pour :

– l'action 04 – Médiation familiale et espaces de rencontre, avec des AE et CP en hausse de 34,33 % et atteignant la somme d'un peu plus de 8,75 millions d'euros ;

– l'action 01 – aide juridictionnelle, dotée de près de 484,34 millions d'euros (en AE et CP).

(1) *Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), octobre 2017, pp. 31-33.*

• **Pour ce qui concerne l'aide juridictionnelle, la progression considérable des crédits (+ 14,31 %) résulte d'abord d'une mesure de périmètre. En l'occurrence, le projet de loi de finances comporte l'affectation au budget général de deux ressources attribuées jusque-là au Conseil national des Barreaux (CNB), pour un montant global de 83 millions d'euros. Il s'agit du prélèvement sur la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) et du produit de certaines amendes pénales.**

Au cours de son audition par la Commission des Lois ⁽¹⁾, la garde des Sceaux a présenté cette disposition comme destinée à contribuer à la transparence du financement de l'aide juridictionnelle. Néanmoins, **le projet de loi de finances pour 2020 ne dissipe pas toutes les incertitudes quant à la maîtrise de l'évolution des dépenses inhérentes.**

Certes, il ressort des prévisions du projet annuel de performance qu'à périmètre constant, la dépense prévisionnelle globale pour l'aide juridictionnelle ⁽²⁾ devrait diminuer de 13,4 millions d'euros, en passant de 506,7 millions d'euros à 493,3 millions ⁽³⁾. Les responsables du programme anticipent une hausse moins importante que prévu de la dépense tendancielle, au vu des premières données disponibles sur l'exercice 2019.

Toutefois, ainsi que le montre le tableau ci-après, **la rétribution des avocats au titre des missions d'aide juridictionnelles et de leurs autres interventions constitue un facteur de consommation de crédits dynamique.** De fait, les dépenses constatées au premier semestre 2019 excèdent assez nettement celles du premier de l'année précédente.

Selon l'analyse également fournie par les réponses au questionnaire budgétaire, entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2019, les rétributions versées aux avocats au titre de leur intervention en garde à vue progressent de 18,2 % par rapport aux six premiers mois de l'année 2018. Les chiffres de la croissance des dépenses se révèlent tout aussi spectaculaires en ce qui concerne les rétributions versées pour l'assistance apportée à des personnes mineures (+ 42,5 %).

(1) http://videos.assemblee-nationale.fr/video.8277499_5daf2121d9f44.commission-des-lois--audition-de-mme-nicole-belloubet-garde-des-sceaux-22-octobre-2019.

(2) *La dépense globale pour l'aide juridictionnelle se compose de quatre postes de dépenses : en premier lieu, la rétribution des avocats pour les missions accomplies dans le strict cadre de l'aide juridictionnelle ; les rétributions versées au titre de leurs interventions auprès des justiciables ; les rétributions des autres auxiliaires de justice ; le financement de la contractualisation locale avec les barreaux. Les autres interventions des avocats comprennent : l'assistance au cours d'une garde à vue, d'une audition libre, d'une retenue d'une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation ; l'intervention lors de procédures en présence du procureur de la République ; l'assistance à un détenu.*

(3) *Compte tenu de la prise en compte d'un reliquat de contribution pour l'aide juridique d'un montant de 9 millions d'euros, non versé au CNB et placé sur un compte d'attente.*

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE ENTRE 2017 ET 2019

(en euros)

	1 ^{er} semestre 2017	Exercice 2017	1 ^{er} semestre 2018	Exercice 2018	1 ^{er} semestre 2019
Rétribution des avocats au titre de l'aide juridictionnelle <i>stricto sensu</i>	175 916 463	338 013 156	188 301 954	359 903 941	201 483 736
Rétribution des avocats pour leurs autres interventions	31 365 778	65 461 383	34 924 514	73 200 562	41 172 836
TOTAL DES RÉTRIBUCTIONS D'AVOCATS	207 282 241	403 474 539	223 226 468	433 104 503	242 656 572
Rétributions autres auxiliaires (aide juridictionnelle <i>stricto sensu</i>)	10 614 587	30 803 269	10 695 013	20 847 502	10 942 490
TOTAL DÉPENSES	217 896 828	434 277 808	233 921 481	453 952 005	253 599 062

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

En soi, ces données attestent que **les effets potentiellement inflationnistes de la réforme de l'aide juridictionnelle menée entre 2015 et 2017** ⁽¹⁾ **demeurent et qu'ils n'ont pas été appréhendés par la Chancellerie.** Les risques identifiés par certains observateurs – et mis régulièrement en exergue dans le cadre du présent rapport ⁽²⁾ – prennent d'autant plus de consistance que le nombre des admissions semble repartir à la hausse.

	2015	2016	2017	2018	2019 prévisions	2020 Prévisions
Civil et administratif	542 799	612 229	624 187	638 657	670 000	690 000
Pénal et auditions libres	359 187	358 752	360 923	351 778	370 000	380 000
TOTAL	901 986	971 181	985 110	990 435	1 040 000	1 070 000
Évolution par rapport à l'année précédente	+ 0,6 %	+ 7,7 %	+ 1,6 %	+ 0,5 %	ND	ND

Source : projet annuel de performances pour 2020.

D'après le projet de performance, la réforme de l'aide juridictionnelle évoquée au cours de l'examen du projet de loi de programmation et de réforme pour la Justice devrait entrer en 2020 dans une phase opérationnelle.

(1) En application du protocole d'accord conclu le 28 octobre 2015 entre le ministère de la Justice et les représentants de la profession d'avocats.

(2) Rapport n° 273 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2018 (n° 235), octobre 2017, pp. 33-35.

Inspirée par les travaux réalisés en 2018 par les inspections générales, ainsi que par les propositions du rapport de nos collègues Philippe Gosselin et Naïma Moutchou ⁽¹⁾, elle reposerait notamment sur :

– la conception d’un nouveau système d’information dans le cadre du projet SIAJ, en remplacement du logiciel métier AJwin jugé obsolète ;

– la simplification des modalités de contractualisation entre les barreaux et les juridictions : il s’agirait d’établir une convention unique, de définir des critères de qualité lisibles et homogènes, ainsi de travailler au développement de la contractualisation sur le territoire.

Sans préjuger de l’impact possible de ces orientations, votre rapporteur spécial tient ici à réaffirmer la conviction qu’une véritable réforme de l’aide juridictionnelle ne saurait se borner à des mesures ou économies de gestion, telles que le relèvement des crédits budgétaires ou la rationalisation des procédures de traitement des demandes. Il importe en réalité d’examiner à nouveau les conditions d’admissions, le champ des dépenses prises en charge par la solidarité nationale, ainsi que les modalités du financement de l’aide juridictionnelle.

Sur ce dernier point, il continue de penser que des propositions, telles que le rétablissement d’une contribution pour l’aide juridique, conservent toute leur pertinence afin de favoriser un meilleur usage des deniers publics ⁽²⁾. C’est la raison pour laquelle la programmation des crédits de l’aide juridictionnelle prévue par le projet de loi de finances lui semble devoir inspirer une certaine réserve.

(1) *Rapport n° 2183 - Rapport d’information de M. Philippe Gosselin et Mme Naïma Moutchou déposé en application de l’article 145 du règlement, par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République, en conclusion des travaux d’une mission d’information sur l’aide juridictionnelle, juillet 2019.*

(2) « 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 du Sénat, n° 495 (2016-2017), avril 2017. Proposition n° 103.*

II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE AUX RÉSULTATS ENCORE PEU MESURABLES OU INCERTAINS MALGRÉ LES CHANTIERS OUVERTS

En conclusion de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteur spécial avait estimé que la réalisation des objectifs affichés s'avérait fondamentalement conditionnée à la mise en œuvre des mesures proposées dans le cadre du projet de loi sur la programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice⁽¹⁾. La maquette de performance pour l'exercice 2020 n'incite pas à un autre diagnostic.

D'un point de vue formel, on peut d'ailleurs constater le remaniement d'un certain nombre d'indicateurs qui vise, selon le projet annuel de performance, à mieux mesurer la capacité des services à atteindre les objectifs poursuivis en application de la loi de programmation 2018-2022. Si les modifications réalisées peuvent être pertinentes, elles n'en soulèvent pas moins des difficultés parfois méthodologiques. Celles-ci tiennent à l'absence d'outils à même de compiler des données éparses ou jusque-là peu exploitées, en particulier lorsque ces données intéressent des structures regroupées, à l'exemple des nouveaux tribunaux judiciaires. Il en résulte pour certains indicateurs l'impossibilité d'établir une prévision ou de mesurer la portée de la performance au regard de résultats d'exercices précédents du fait de leur indisponibilité.

Au-delà, si la maquette ouvre la perspective de certaines inflexions et progrès dans l'exécution des missions de la Justice, elle ne lève pas toutes les interrogations sur les objectifs susceptibles d'être atteints. De fait, comme pour l'exercice 2019, elle tend à gager les performances sur les progrès attendus de réformes procédurales et de réorganisation dont l'impact demeure incertain. Ce constat vaut pour l'ensemble des programmes, réserve faite des chantiers du programme 310 dans le cadre du Plan de transformation numérique.

A. JUSTICE JUDICIAIRE : VERS UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX ?

Dans l'ensemble, les indicateurs du programme 166 accréditent en effet l'idée d'une amélioration des performances des juridictions, tant du point de vue de la capacité de jugement (mesurée par les délais des procédures, le nombre de dossiers par fonctionnaires) que de l'exécution des décisions et du coût du traitement des procédures.

(1) Rapport n° 1302 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1255), octobre 2018.

• **Ce constat vaut tout particulièrement pour la justice civile mais demeure pertinente pour la justice pénale.**

Pour ces dernières, on considérera par exemple la progression d'ensemble des taux de mise à exécution des peines d'emprisonnement ferme ou en partie ferme – supérieurs à la prévision actualisée de 2019, ainsi qu'aux résultats de l'exécution 2017 ou l'évolution de la dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale (en baisse depuis trois exercices consécutifs).

S'agissant de la justice civile, **l'indicateur relatif au délai moyen de traitement des procédures civiles (hors procédures courtes) « mise », pour l'ensemble des juridictions, sur des durées de traitement des instances légèrement raccourcies et en deçà des délais constatés au terme de l'exécution 2017.** Il en va ainsi pour :

- la Cour de cassation (avec un délai de traitement passant de 16 à 15,5 mois) ;
- les cours d'appel (délai de traitement ramené de 14 à 13 mois) ;
- les conseils de prud'homme (délais de traitement de 15 mois contre 16 mois prévus en 2019) ;
- les tribunaux de commerce (délais de traitement réduits à 7,5 mois contre 8,8 mois en 2017).

• **En revanche, l'abaissement du délai de traitement devant les tribunaux judiciaires peut objectivement être appréhendé avec prudence.**

Rappelons qu'en application de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la justice ⁽¹⁾, ces juridictions remplacent et exercent les compétences des tribunaux de grande instance (TGI) et des tribunaux d'instance (TI) à compter du 1^{er} janvier 2020. La création de « chambres de proximité » vise à permettre le maintien de lieux de justice dans les localités où n'existait qu'une seule juridiction, ce qui rend *de facto* impossible tout regroupement.

Or, ainsi que le rappelle le projet annuel de performances, **les TGI se présentent – encore en 2019 – comme les juridictions éprouvant le plus de difficulté à traiter les contentieux qui leur sont soumis** ⁽²⁾.

Le ministère de la justice anticipe même pour 2019 la poursuite de la hausse des stocks d'affaires reçues et de leur âge moyen, ainsi qu'un nouvel allongement des délais nécessaires à leur traitement (soit 13,7 mois à la fin de juin 2019).

(1) Article 95 et suivants de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

(2) D'après le projet annuel de performance, les tribunaux d'instances affichent des stocks en baisse et un délai de moyens stabilisé autour de 5,8 mois. Ces progrès s'expliqueraient par la perte d'un certain nombre d'attributions (relative aux pactes civils de solidarité, à la suppression de l'homologation des plans de surendettement, à la répartition, etc.)

Cette situation s'explique en partie par **les effets d'une autre réforme de l'organisation judiciaire que représente le transfert aux TGI, à compter du 1^{er} janvier 2019, des contentieux sociaux**, à savoir : les contentieux traités par les tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), par les tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI), ainsi que d'une partie de celui des commissions départementales d'aide sociale (CDAS). L'exercice de cette nouvelle compétence impliquera l'absorption d'un flux important d'affaires (estimé à 150 000), présentant une grande technicité et des niveaux de stock élevé.

Dès lors – et sous réserve de la bonne affectation des emplois nouveaux prévus dans la programmation –, **rien n'assure que dans le contexte d'une telle réforme de l'organisation judiciaire, les objectifs de performances relatifs aux délais de traitement puissent être tenus**. Compte tenu de la répartition des compétences, l'aléa crée par le transfert des contentieux sociaux pourrait également peser sur l'activité des cours d'appels.

● Dans ce contexte de réorganisation, **des doutes analogues peuvent être exprimés quant aux délais de traitement des procédures du contentieux relevant du nouveau juge de la protection**. Institué par la loi de programmation 2018-2022 ⁽¹⁾, son office porte sur les contentieux relatifs au crédit à la consommation, aux baux d'habitation, aux majeurs protégés et aux affaires de surendettement. De fait, l'indicateur de la maquette de performance n'est pas renseigné.

● En dernier lieu, **on relèvera avec intérêt la création de deux indicateurs reflétant de nouveaux critères de qualité du rendu de la justice dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de programmation 2018-2022**. Il s'agit de :

– l'indicateur relatif à la « *Transformation numérique de la justice* » : il mesure le taux d'usagers accédant à leur dossier en ligne, ainsi que le taux de saisine en ligne ;

– l'indicateur « *Part des conciliations réussies* », dont l'appréciation repose sur le taux de conciliations réussies et le nombre de saisines soumises à conciliation.

Faute de données sur les exécutions antérieures, les prévisions fournies montrent pour l'essentiel le caractère encore embryonnaire des actions menées afin de développer l'usage des téléprocédures et le recours à des modes alternatifs de règlement des litiges. Pour autant, les indicateurs n'en constituent pas moins des outils de mesure utiles afin de mesurer la capacité des services judiciaires à répondre à de nouvelles attentes dans le traitement de litiges.

(1) Article 95 et suivants de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UN PREMIER REcul DE LA SURPOPULATION CARCÉRALE EN 2020 ?

Le projet annuel de performance vise **une baisse du taux d'occupation des maisons d'arrêt et quartiers de maison d'arrêts de 138 % (selon la prévision actualisée pour 2019) à 135 % en 2020**. Cette projection représente en soi un changement de perspective au regard du mouvement de hausse continue de la surpopulation carcérale observée depuis l'exercice 2015. Si elle devait être réalisée, le taux d'occupation des places en maison d'arrêt retrouverait un niveau comparable à celui constaté en 2015 (soit 134 %).

En revanche, on notera que les responsables du programme anticipent **une dégradation du taux d'occupation des places en centres de détention et quartiers centre de détention** : celui-ci s'élèverait à 95 %, pourcentage très sensiblement supérieur aux taux de la fin de l'exercice 2018 (86,6 %) mais également au résultat de l'exercice 2017 (90,3 %).

Le taux de personnes détenues bénéficiant d'une cellule individuelle connaîtrait une très légère hausse (de 41,4 % à 41,5 %). D'après le projet annuel de performance, il s'agirait là d'une *projection moyenne, susceptible de varier en fonction de l'impact de la loi de programmation et de réforme de la justice* ». La livraison de nouveaux établissements (Lutterbach, Koné, Wallis-et-Futuna) ne commencerait à produire des effets sur l'indicateur qu'à compter de 2021.

En soi, ces chiffres contrastés mettent en lumière les difficultés auxquelles se heurte l'administration pénitentiaire dans la gestion de la population carcérale, notamment au regard de l'objectif de déterminer la meilleure affectation possible des détenus – suivant leur profil et la disponibilité des places dans chaque catégorie d'établissements.

Pour votre rapporteur spécial, ils ne soulignent que mieux **la nécessité d'un programme immobilier cohérent et à la hauteur des besoins, ce qui ne semble pas devoir permettre ni les opérations engagées dans le cadre du plan 15 000 places, ni l'application actuelle de la loi de programmation et de réforme de la justice**.

D'après les données rendues publiques par le ministère de la justice ⁽¹⁾, **au 1^{er} juillet 2019, on dénombrait 84 218 personnes écrouées**, dont 71 710 écroués détenus et 12 508 écroués non détenus (soit une progression de 1,5 %). Par rapport aux effectifs recensés à la même date en 2018 (82 943 personnes), la population globale croît de 1,5 %, celle des personnes écrouées détenues de 1,4 %.

(1) http://www.justice.gouv.fr/art_pix/Statistique_juillet_2019_trim.pdf.

Ainsi que le montre le tableau ci-après, la répartition de la population carcérale entre les différents établissements ne connaît pas d'inflexion significative par rapport à 2017. **En revanche, la densité carcérale moyenne se stabilise.**

ÉVOLUTION DE LA DENSITÉ CARCÉRALE ENTRE 2017 ET 2018

(en %)

Type d'établissement	Densité en 2017	Densité En 2018	Densité en 2019
Maison d'arrêt (MA) et quartiers maisons d'arrêt	139 %	142 %	140 %
Centres de détention (CD) et quartier CD	91 %	91 %	91 %
Maisons centrales et quartiers maisons centrales	76 %	74 %	75 %
Centres pour peines aménagées (CPA) et quartiers CPA	63 %	70 %	71 %
Centres de semi-liberté (CSL) et quartiers CSL	66 %	69 %	76 %
Établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) et « quartiers mineur » QM	70 %	69 %	76 %
Centre national d'évaluation (CNE) et quartiers CNE	74 %	65 %	89 %
Établissement public de santé national EPSNF (Fresnes)	ND	ND	71 %
Unité d'accueil et de transfert	ND	ND	83 %
ENSEMBLE	116 %	118 %	117 %

Source : d'après ministère de la justice, Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, Situation au 1^{er} octobre 2018 et au 1^{er} octobre 2017.

C. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES AMBITIONS NOUVELLES

Comme précédemment indiqué, la programmation 2020 de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) constitue le premier véritable exercice du plan stratégique national pour la période 2019-2022. Elle intervient également dans le contexte créé par l'application progressive de mesures affectant la justice et la prise en charge des mineurs, dans le cadre de la réforme de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante et de la loi de programmation et de réforme pour la justice.

Dans ce contexte, **le projet annuel de performance pour 2020 fixe des cibles plutôt ambitieuses au regard des résultats contrastés observés au début du quinquennat** ⁽¹⁾.

Il en va ainsi en ce qui concerne les indicateurs relatifs :

– au **taux d'inscription des jeunes pris en charge dans un dispositif d'insertion sociale**, qui mesure la capacité des structures de la PJJ à favoriser la scolarisation, l'entrée sur le marché de l'emploi ou l'inscription dans un dispositif lié à l'emploi ou d'insertion relevant de la protection : le PAP vise un taux de 90 % parmi la population des jeunes pris en charge alors que le résultat des exercices 2017 et 2018 apparaît bien en deçà (71 % et 72 %) ;

(1) Rapport n° 1055 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2017 (n° 980), p. 17.

– **à la durée de placement** : l'indicateur retrace l'évolution de la part des mesures de placement de 3 mois et plus terminées en centre éducatif fermé (CEF) (du secteur public et du secteur associatif) et en unité éducative d'hébergement collectif (UEHC).

En revanche, on notera que la programmation pour 2020 prévoit **une progression modérée du taux d'occupation et de prescription de placement dans les établissements de la PPJ** ⁽¹⁾. La programmation tient compte de deux nécessités : garantir la capacité d'accueil d'urgence et assurer une prise en charge adaptée aux contraintes inhérentes à l'accueil d'un public particulièrement difficile.

De fait, la réalisation des objectifs assignés à la PJJ en 2020 paraît tributaire de plusieurs facteurs déterminants : d'une part, les conditions de mise en œuvre de la réforme de l'ordonnance n° 45-174 du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ; d'autre part, le développement des ressources que la PJJ peut investir dans le suivi des jeunes prises en charge –ce qui pose la question de la création effective des emplois annoncés, de la construction des CEF, ainsi que du déploiement des outils de suivi tels que Parcours ⁽²⁾ .

Dispositions de la loi de programmation 2018-2022 concernant les mineurs

La loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice prévoit ainsi :

- la possibilité de mettre en œuvre le placement séquentiel dans les centres éducatifs fermés (CEF), afin de préparer au mieux la sortie des mineurs qui doit être progressive ou d'éviter tout incident grave ;
- une mesure éducative d'accueil de jour (MEAJ) est instaurée à titre expérimental ;
- l'introduction du droit de visite et d'hébergement dans le cadre d'un placement pénal ;
- l'autorisation d'accomplir un acte relevant de l'exercice de l'autorité parentale en cas de placement pénal ;
- la limitation des conditions de la révocation du contrôle judiciaire des mineurs de 13 à 15 ans en matière délictuelle ;
- la réduction de la durée du maintien en détention provisoire des mineurs de 13 à 15 ans en matière délictuelle ;
- la clarification de l'âge minimal de condamnation à un travail d'intérêt général.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

(1) Il s'agit : des établissements de placement éducatif unité éducative d'hébergement collectif (EPE-UHEC), des centres éducatifs renforcés (CER) ; des centres éducatifs fermés (CEF).

(2) Le « projet Parcours » désigne le développement d'un système d'information permettant un suivi des jeunes ayant été pris en charge au sein des structures de la PJJ. Il vise à renforcer la coordination avec les partenaires (secteur public de la PPJ, Secteur associatif habilité, conseils départementaux, Aide sociale à l'Enfance – ASE – afin d'éviter les ruptures dans le suivi.

D. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : DES ACQUIS À CONFORTER DANS LA GESTION DES RESSOURCES

Pour l'aide juridictionnelle, les responsables du programme 101 maintiennent trois principaux objectifs déjà examinés :

– la réduction des délais de traitement des demandes : le projet annuel de performance vise un délai moyen de traitement de 36 jours (contre 37 jours suivant la prévision actualisée pour 2019), ainsi qu'une stabilisation de la part des dossiers traités en moins de 45 jours (71 % en 2020 contre le taux constaté de 72 % en 2017) ;

– la maîtrise le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle (inférieure à 13 euros pour une décision, contre 13,45 euros en 2017) ;

– l'accroissement du taux en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle (6 % contre 5,5 % selon la prévision actualisée pour 2019).

Ainsi que votre rapporteur spécial a pu le relever au cours de l'examen de l'exercice 2018 ⁽¹⁾, l'évolution des résultats obtenus et des cibles montrent une certaine stagnation de la démarche de performance.

Dans ce contexte, le **déploiement de nouveaux outils de gestion, tels que le Système d'information de l'aide juridictionnelle (SIAJ), paraît la condition *sine qua non* à la poursuite de la rationalisation de la gestion des procédures d'admission à l'aide juridictionnelle.**

Le projet SIAJ devrait permettre de saisir une demande en ligne et, ce faisant, répondre à deux besoins : offrir une nouvelle voie d'accès à la justice plus rapide aux justiciables ; alléger le travail en de gestion des juridictions, en réduisant les tâches inhérentes au traitement de dossiers sur format papier.

(1) *Rapport n° 1990 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes, après engagement de la procédure accélérée, de l'année 2018 (n° 1947), pp. 25-26.*

E. CONDUITE ET PILOTAGE : DES INVESTISSEMENTS DANS LES RESSOURCES INFORMATIQUES À CAPITALISER

En dehors du renforcement du Secrétariat général ⁽¹⁾, **la conduite du Plan de transformation numérique constitue l'un des axes essentiels de la démarche de performance du ministère de la justice depuis 2017.**

D'après les documents budgétaires, sa mise en œuvre par le programme 310, ainsi que les investissements réalisés par les administrations métiers, semblent favoriser une notable amélioration des ressources techniques des services et modifie assez substantiellement les relations avec les usagers.

Les progrès découlant du Plan de Transformation numérique tiennent, en premier lieu, au **renouvellement de l'équipement des services en matière de communication et d'outils de travail informatiques**. Le projet annuel de performance fait ainsi état :

– du déploiement de nouveaux outils applicatifs contribuant à la fiabilisation de l'usage des données ;

– de la mise à disposition d'ultra-portables et de téléphones sécurisés ;

– de travaux tendant à accroître très sensiblement le débit réseau ⁽²⁾, l'installation de bornes wifi et d'équipement de visio-conférence ;

Le second apport de cette politique réside dans le développement des téléprocédures et des téléservices. Sur ce plan, on peut citer :

– la dématérialisation des bulletins B3 du casier judiciaire (à près de 80 %) ;

– la possibilité offerte aux justiciables d'obtenir des informations et d'engager des procédures sur le site www.justice.fr, mis en service dans toutes ses fonctionnalités le 31 mai 2019 ⁽³⁾ ;

– la généralisation de la communication civile avec les avocats.

(1) En application du décret n° 2017-634 du 25 avril 2017. Rapport n° 1302 annexe 29 - Rapport de M. Patrick Hetzel sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1255), octobre 2018, pp.36-38.

(2) D'après le projet annuel de performance, la modernisation des réseaux devrait permettre la multiplication des débits de connexion disponibles d'un facteur de 3 à 10, sur près de 900 sites, d'ici à la fin 2019. Ces opérations devraient se poursuivre en 2020, en particulier en outre-mer, où près de 100 sites verraient leurs débits augmenter.

(3) Depuis cette date, le portail permet au justiciable de suivre l'état d'avancement de ses procédures civiles, et de recevoir des documents des juridictions (convocations, avis, récépissés) par voie dématérialisée, ainsi que des rappels de convocation par SMS quelques jours avant l'audience. Les fonctionnalités du portail applicatif du justiciable seront étendues aux procédures pénales et de nouvelles fonctionnalités permettant aux justiciables d'adresser des demandes en lignes seront mises en place.

En dernier lieu, la relance de l'investissement dans les grands projets informatiques du ministère de la Justice devrait **favoriser la mise en service de nouvelles fonctionnalités pour des applications développées depuis un certain nombre d'années** et censées rénover le pilotage des procédures de la justice civile (Portalis) et pénale (Cassiopée) mais aussi la gestion interne des services (à l'exemple du logiciel PILOT⁽¹⁾).

La hausse des crédits du programme 310 participe de la volonté d'engager la réalisation de nouveaux grands informatiques. On retiendra notamment le lancement de :

– **la « Procédure pénale » (budget prévisionnel en AE : 4,3 millions d'euros en 2020 et 9,7 millions d'euros en 2021)** : le projet vise à remplacer les dossiers papier et la signature manuscrite au profit d'un dossier intégralement dématérialisé, depuis l'acte d'enquête initial jusqu'à l'exécution de la peine ; dans une seconde phase, l'outil devrait permettre aux justiciables la saisine en ligne des juridictions et des services enquêteurs ; une démarche expérimentale a été engagée à Amiens et Blois dès cette année ;

– **le Numérique en détention (budget prévisionnel en AE : 4,7 millions d'euros en AE en 2020 et 5,7 millions d'euros en 2021)** : le projet porte sur la création d'un portail numérique susceptible d'offrir différents services aux personnels pénitentiaires, aux personnes détenues, ainsi qu'à leur famille ; il comprend également la mise en place d'un réseau de communication, ainsi que la mise à disposition d'équipements ; une première phase expérimentale doit se dérouler dans trois établissements pénitentiaires (Nantes, Meaux et Dijon) à partir de décembre 2019.

Votre rapporteur spécial soutient volontiers la réalisation de ces nouveaux projets dans la mesure où ils paraissent susceptibles d'améliorer l'efficacité des services et à faciliter les rapports avec les usagers du service public de la Justice.

La réalité des apports du Plan de transformation numérique apparaît corroborée par le constat établi par la Cour des comptes dans sa note sur l'exécution budgétaire : *« La mise en œuvre du plan de transformation numérique a permis en 2018 de moderniser les environnements de travail, de faire évoluer le socle technique et particulièrement le débit des réseaux et de proposer une offre de services aux utilisateurs ».*

Il reste toutefois à en évaluer aujourd'hui les effets exacts afin de s'assurer de la proportionnalité des dépenses engagées à l'amélioration de la qualité de service. Dans cette optique, votre rapporteur juge totalement pertinent l'ajout à la maquette de performance du programme 166, de l'indicateur portant sur la *« transformation numérique de la justice »* – pour autant qu'il soit renseigné sur le long terme.

(1) Ce logiciel a pour fonction de permettre la tenue du planning des audiences et des salles, mais également de suivre l'activité des magistrats du siège.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Justice. Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Contrairement aux recommandations du rapporteur spécial, qui s'est abstenu, la commission a adopté les crédits de la mission.

Elle a par ailleurs adopté, suivant la recommandation du rapporteur, l'amendement CF n° II-CF908 portant article additionnel après l'article 76 du projet de loi de finances.

Présenté par la commission des Lois saisies pour avis, l'amendement vise à proroger l'expérimentation relative à la médiation pénale obligatoire au-delà de l'exercice 2019 et prévue par l'article 7 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920016.pdf>