

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 27

JUSTICE

Rapporteur spécial : M. Roland du LUART

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. LA GESTION 2003 : CERTAINES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES POUR LESQUELLES LA LOLF DEVRAIT FAVORISER UNE RÉPONSE	9
A. LES GRANDES LIGNES DE LA GESTION 2003 : UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	9
1. <i>Les ouvertures de crédits</i>	9
a) Les crédits de report	9
b) Les autres ouvertures de crédits	9
2. <i>Les transferts négatifs et les annulations de crédits</i>	10
a) Les transferts de crédits	10
b) La régulation budgétaire	11
c) Le décret de virement	12
d) La loi de finances rectificative	12
3. <i>La récapitulation d'ensemble</i>	13
B. L'ANALYSE DU CONTRÔLEUR FINANCIER CENTRAL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	14
C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES	17
II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2005 : LA LOI DE PROGRAMMATION EN VITESSE DE CROISIÈRE	19
A. APERÇU GÉNÉRAL	19
B. LA POURSUITE DE L'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA JUSTICE	21
1. <i>Le rappel des moyens prévus par LOPJ</i>	22
2. <i>L'état d'avancement de la programmation</i>	23
III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS	33
A. LES SERVICES JUDICIAIRES	34
1. <i>Présentation générale de l'agrégat</i>	34
2. <i>Les grandes lignes des crédits de l'agrégat</i>	35
3. <i>Les traits saillants de l'activité judiciaire</i>	35
4. <i>Le renforcement des moyens humains des juridictions judiciaires</i>	36
5. <i>Les mesures intéressant le personnel</i>	37
a) Les pyramidages statutaires et les transformations d'emplois liées aux besoins des services	37
b) Les mesures indemnitaires	38
c) La « prime au mérite »	38
d) Le régime additionnel des retraites obligatoires de la fonction publique	41
e) L'amélioration du fonctionnement et la modernisation des juridictions	41
f) L'évolution préoccupante des frais de justice	42
g) Les moyens d'intervention	49
h) L'expérimentation de globalisation des crédits	51

B. LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES	53
1. <i>Présentation de l'agrégat</i>	53
2. <i>Présentation d'ensemble des crédits de l'agrégat</i>	54
3. <i>Mesures intéressant les personnels</i>	55
4. <i>Fonctionnement</i>	56
5. <i>Equipement</i>	56
C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES.....	57
1. <i>Présentation générale de l'agrégat</i>	57
2. <i>L'évolution générale des crédits</i>	58
3. <i>Le renforcement des moyens humains</i>	59
4. <i>Amélioration de la situation des personnels</i>	60
5. <i>Amélioration des moyens de fonctionnement</i>	60
6. <i>La poursuite du grand programme pénitentiaire</i>	61
a) <i>Le programme de rénovation des cinq grands établissements</i>	62
b) <i>Le programme de construction de l'administration pénitentiaire</i>	65
7. <i>L'expérimentation de globalisation des crédits</i>	70
D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ).....	70
1. <i>Présentation de l'agrégat</i>	70
2. <i>Aperçu général des crédits</i>	72
3. <i>L'évolution du nombre de juges pour enfants</i>	73
4. <i>Mesures intéressant le personnel</i>	74
5. <i>Les moyens de fonctionnement</i>	75
6. <i>L'équipement</i>	75
7. <i>L'expérimentation de dotation globalisée</i>	75
E. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE.....	76
1. <i>Présentation de l'agrégat</i>	76
2. <i>Aperçu général des crédits</i>	77
3. <i>Le renforcement des moyens humains de l'administration centrale</i>	77
4. <i>Les mesures intéressant le personnel</i>	78
5. <i>Les moyens de fonctionnement</i>	79
6. <i>Equipement</i>	79
7. <i>Les institutions rattachées</i>	80
IV. LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE À LA RÉFORME	
BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LOLF	81
A. LA MISSION MINISTÉRIELLE JUSTICE	82
B. LES PROGRAMMES DE LA MISSION JUSTICE.....	85
1. <i>Le programme justice administrative</i>	85
a) <i>Son périmètre</i>	85
b) <i>La répartition par nature des crédits de programme</i>	86
c) <i>Les objectifs et indicateurs de la justice administrative</i>	87
2. <i>Le programme justice judiciaire</i>	89
a) <i>Son périmètre</i>	89
b) <i>La répartition par nature des crédits du programme</i>	90
c) <i>Les objectifs et indicateurs de performance de la justice judiciaire</i>	90
3. <i>Le programme administration pénitentiaire</i>	94
a) <i>Son périmètre</i>	94
b) <i>La répartition par nature des crédits du programme</i>	95
c) <i>Les objectifs et indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire</i>	95

4. Le programme protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)	99
a) Son périmètre	99
b) La répartition par nature des crédits du programme	100
c) Les objectifs et indicateurs de performance de la PJJ.....	101
5. Le programme accès au droit et à la justice	103
a) Présentation du programme.....	103
b) La répartition par nature des crédits du programme	104
c) Les objectifs et indicateurs de performance du programme.....	104
6. Le programme soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	107
a) Présentation du programme.....	107
b) La répartition par nature des crédits du programme	108
c) Objectifs et indicateurs de performance	108
7. Les principales interrogations soulevées par les indicateurs.....	111
V. LA COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE	112
A. LES RÉSEAUX DE COMMUNICATION DU MINISTÈRE	112
B. LES OPÉRATIONS DE COMMUNICATION	113
1. La mise en ligne du portail de l’Intranet du ministère.....	113
2. La création du site <i>ado.justice</i>	114
3. La création de lettres électroniques	114
a) Vendôme-actu.com	114
b) SCICOM-actu.com	115
4. La mise en place d’un site Internet dédié aux signalements	115
5. La création sur le site Internet d’un espace réservé à l’euthanasie	116
6. La création sur le portail Intranet d’un espace dédié à l’accompagnement de la loi du 9 mars 2004	116
VI. L’INFORMATISATION AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE.....	118
A. LES MOYENS DE L’INFORMATISATION	118
1. Moyens humains.....	118
a) Informatique nationale.....	119
b) Services judiciaires.....	119
c) Services pénitentiaires	120
d) Protection judiciaire de la jeunesse	120
2. Moyens en équipements.....	121
3. Moyens budgétaires.	122
B. ETAT ET EVOLUTION DES CHANTIERS INFORMATIQUES	127
1. Administration centrale et casier judiciaire national.	128
2. Services judiciaires	130
a) L’informatique pénale.....	130
b) L’informatique civile.....	131
c) Les tribunaux de grande instance à compétence commerciale	132
d) L’aide juridictionnelle	133
e) L’informatique de gestion administrative et de pilotage.....	133
f) L’informatique judiciaire déconcentrée	133
g) Les nouvelles technologies en juridictions : la visioconférence	134
3. Services pénitentiaires.	137
a) Les systèmes nationaux.....	137
b) Informatique à mise en œuvre centralisée	138
c) Informatique à mise en œuvre déconcentrée	139
4. Protection judiciaire de la jeunesse	139

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....141

EXAMEN EN COMMISSION.....142

Madame, Monsieur,

Le budget du ministère de la justice progresse de 4 % à périmètre identique en 2005 (contre 1,8 % pour le budget général). Alors même que le nombre d'emplois autorisés dans le projet de loi de finances pour 2005, au total pour l'ensemble des services de l'État, est réduit de 7.188, il est prévu 1.100 emplois nouveaux pour le seul ministère de la justice.

Les crédits pour la justice s'inscrivent pleinement dans la logique de la troisième année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 (LOPJ).

Pour autant, ces éléments ne sauraient suffire à considérer comme excellent le budget du ministère de la justice pour 2005.

En effet, il est grand temps, à la veille de la mise en œuvre complète de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats.

Un budget qui augmente et prévoit des créations d'emplois n'est satisfaisant que si, parallèlement, les moyens alloués -c'est-à-dire l'argent des contribuables- sont utilisés « au mieux », avec des résultats tangibles pour les citoyens.

A cet égard, les ministères « favorisés » en allocation de moyens, loin d'être exemptés d'une politique rigoureuse, doivent faire preuve d'une gestion exemplaire.

Tel est l'esprit dans lequel votre rapporteur spécial a examiné le présent budget.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Les taux d'exécution de la LOPJ s'établiront, à la fin de l'année 2005, c'est-à-dire après trois exercices sur cinq, à 52 % pour les créations d'emplois et à 55 % pour les dépenses ordinaires. Au 31 juillet 2004, le taux d'engagement des autorisations de programme s'établissait à 44 %, alors même que, après une année et demie d'application, le taux théorique serait de 30 %. Il existe un décalage dans le temps entre les autorisations de programme et les crédits de paiement, compte tenu des délais de préparation des projets. De la sorte, les crédits de paiement devraient monter en puissance au cours des prochains exercices.**

- **Malgré le développement d'un programme substantiel de construction et de rénovation d'établissements pénitentiaires, les conditions de détention demeurent « une humiliation pour la République »¹, en raison de la vétusté de la plupart des prisons et d'un taux de surpopulation carcérale qui s'élevait en moyenne à 114,2 % au 1^{er} octobre 2004, ce qui implique l'existence de « pointes ».**

- **L'augmentation de 40 % en deux ans des frais de justice (dépenses d'expertise, d'interprétariat, d'écoutes téléphoniques, par exemple) est préoccupante, singulièrement à la veille de la mise en application de la LOLF qui confèrera un caractère limitatif à ces crédits. La « liberté de prescription » du magistrat devrait pourtant être compatible avec une gestion rigoureuse des dépenses, comme le ministre de la justice l'a lui-même souligné.**

- **La capacité des services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) à assurer la tutelle de budgets souvent gérés par des associations demeure à démontrer, comme l'a relevé à bon escient la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003.**

- **L'effort engagé par le ministère de la justice pour préparer les objectifs et indicateurs de performance, destinés à l'évaluation de la politique publique dans le cadre de la LOLF, mérite d'être souligné et salué. Certains indicateurs pourraient avantageusement être par la suite déclinés au niveau des ressorts de cours d'appel, voire de certaines juridictions de premier degré.**

¹ Voir Sénat, rapport de la commission d'enquête présidée par notre collègue Jean-Jacques Hyest, et dont notre ancien collègue Guy-Pierre Cabanel était le rapporteur n° 449 (1999-2000).

- Plusieurs indicateurs gagneraient cependant à être **précisés et/ou simplifiés**. D'autres **devraient être créés, par exemple, sur la régularité du suivi médico-psychologique des délinquants sexuels** ou, sur un autre plan, pour connaître le montant et l'évolution du taux de transposition des directives de « compétence chancellerie » dans les délais requis par celles-ci.

- Il convient de se féliciter du **développement de la politique de communication** du ministère de la justice, et, singulièrement, de la nomination, dans le ressort de chaque cour d'appel, de **magistrats délégués à la communication**, destinés à mieux faire connaître, au travers de son fonctionnement quotidien, l'institution judiciaire à nos concitoyens.

- En revanche, il faut souligner que **des mesures de régulation budgétaire ont provoqué des retards dans la poursuite de plusieurs projets informatiques, pourtant indispensables au renforcement des moyens de la justice et susceptibles de susciter des économies budgétaires**. Il serait souhaitable que ceux-ci ne soient plus systématiquement utilisés comme variable d'ajustement.

I. LA GESTION 2003 : CERTAINES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES POUR LESQUELLES LA LOLF DEVRAIT FAVORISER UNE RÉPONSE

Le projet de budget pour 2005 doit être analysé en tenant compte des difficultés rencontrées à propos du dernier exercice clos (2003) et dans la perspective de la LOLF, pleinement applicable à partir du 1^{er} janvier 2005, soit pour le projet de loi de finances pour 2006.

A. LES GRANDES LIGNES DE LA GESTION 2003 : UN EXERCICE MARQUÉ PAR LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Comme les années passées, en 2003 les dépenses de rémunération des personnels atteignent plus de 55 % de la dépense totale, tandis que celles de fonctionnement des services représentent environ 35 %. Le solde (10 %) concerne les dépenses de subventions, d'interventions diverses et d'aide juridique.

1. Les ouvertures de crédits

a) Les crédits de report

Le ministère de la justice a obtenu au titre des reports de la gestion 2002 sur la gestion 2003 :

- l'ouverture de ses reports en crédits d'équipements : 32,54 millions d'euros.

Le montant des reports pour les chapitres inscrits à l'état H s'élève à 145,41 millions d'euros. Ce montant inclut notamment 38,77 millions d'euros ouverts au titre de l'indemnisation de la profession de commissaire priseur.

- les reports attendus en crédits de fonctionnement pour les chapitres soumis à la règle du dixième : 0,46 million d'euros.

b) Les autres ouvertures de crédits

La chancellerie a bénéficié, comme chaque année d'ouvertures de crédits par arrêtés de répartition qui traduisent son implication dans un certain nombre de politiques interministérielles, telles que :

23,85 millions d'euros pour le recrutement des agents de justice ;

0,30 million d'euros pour le Fonds pour la réforme de l'Etat ;

0,26 million d'euros de crédits sociaux ;

0,17 million d'euros pour la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie.

Le montant des fonds de concours rattachés est de 1,34 million d'euros en dépenses ordinaires et de 0,89 million d'euros en dépenses en capital, autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP).

- des arrêtés de transfert détaillés dans le tableau ci-après :

AP <i>(en euros)</i>	CP <i>(en euros)</i>	Provenance	Observations
18.862	18.862	Ministère de l'intérieur	Renforcement des structures des tribunaux d'instance et de commerce de Romorantin
	166.212	Services du Premier ministre	Transfert d'emplois d'administrateurs civils
	5.000	Ministère de la fonction publique	Colloque organisé par le Conseil d'Etat « perspectives pour la fonction publique »
18.862	190.074		

2. Les transferts négatifs et les annulations de crédits

a) Les transferts de crédits

Mis à part les transferts des pensions civiles (0,463 milliard d'euros) et à l'INSEE pour les attachés mis à la disposition du ministère de la justice (0,684 million d'euros) la chancellerie a participé financièrement à des opérations, notamment :

AP <i>(en euros)</i>	CP <i>(en euros)</i>	Bénéficiaire	Observations
-114.429	-539.262	ministère de l'équipement et ministère de l'intérieur	Travaux de rénovation de restaurants inter administratifs et construction d'un hôtel de police et extension du palais de justice du Havre
	-758.473	ministère de l'intérieur et ministère des finances	Rétro transfert d'emplois de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics
-3.320.000	-3.320.000	ministère de la culture	Relogement de la Cour administrative d'appel de Paris
-549.000	-549.000	ministère de la défense	Changement d'affectation (DPJJ) de l'ex station navale de la Bidassoa à Hendaye
-3.983.429	-5.166.735		

b) La régulation budgétaire

Afin que le gouvernement puisse respecter ses engagements vis-à-vis du Parlement, par courrier en date du 3 février 2003, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire demandait à la chancellerie de constituer une réserve de précaution de 53,8 millions d'euros en autorisations de programme et de 74,64 millions d'euros en crédits de paiement.

En avril, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a décidé que sur le montant total de 178,40 millions d'euros correspondant aux reports 2002/2003, la somme de 117,54 millions d'euros (89,58 millions d'euros en dépenses ordinaires ; 27,96 millions d'euros de dépenses en capital) soit rendue non disponible.

En octobre, la chancellerie a bénéficié d'un dégel de 41 millions d'euros en dépenses ordinaires.

Un montant de 59,82 millions d'euros en autorisations de programme et de 118,70 millions d'euros en crédits de paiement a été annulé par la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003. Les 32,50 millions d'euros restant gelés après la parution de cette loi de finances rectificative, ont été rendus disponibles.

c) Le décret de virement

Le décret de virement n° 2003-594 du 1^{er} juillet 2003 se décompose de la façon suivante :

Montants annulés en euros		Montants ouverts en euros		Observations
Chapitre	Montant	Chapitre	Montant	
31.92	-41.000	36.10	2.170.160	41.000 euros : indemnisation par L'Ecole nationale de la magistrature (ENM) des magistrats délégués à la formation 449.160 euros : financement des dépenses induites par le concours complémentaire de l'ENM en 2003. 1.680.000 euros : augmentation de la capacité d'hébergement sur le site d'Agen de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)
37.92	-449.160			
37.98	-1.680.000			
TOTAL	-2.170.160		2.170.160	

d) La loi de finances rectificative

La traduction pour le ministère de la justice de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 se décompose de la façon suivante :

Montants annulés en euros		Montants ouverts en euros		Observations
Chapitre	Montant	Chapitre	Montant	
33.92	-355.904	37.11	30.000.000	Frais de justice Réparations civiles Santé des détenus Commissaires priseurs
34.05	-4.084.623	37.23	2.500.000	
34.34	-4.565.377	37.91	3.000.000	
34.51	-2.031.296	46.01	4.326.832	
34.98	-610.000			
36.10	-2.220.000			
37.33	-29.184.002			
37.92	-14.431.895			
37.94	-166.273			
37.96	-165.770			
37.98	-5.752.229			
41.11	-1.632.327			
46.12	-12.000.000			
57.51 AP	-1.200.000			
57.51 CP	-2.027.653			
57.60 AP	-56.824.978			
57.60 CP	-36.424.461			
66.20 AP	-1.800.000			
66.20 CP	-3.046.758			
TOTAL AP	- 59.824.978	TOTAL AP	0	
TOTAL CP	-118.698.568	TOTAL CP	39.826.832	

Les crédits ont été annulés en autorisations de programme et en crédits de paiement sur les crédits gelés lors de la régulation budgétaire.

3. La récapitulation d'ensemble

S'agissant du **taux de consommation des crédits en 2003**, il se situe, en paiement effectués sur crédits disponibles pour l'année, à :

- 96,39 % en dépenses ordinaires,
- 80,02 % en dépenses en capital,
- 95,38 % pour le total

Le tableau ci-après récapitule **l'exécution du budget du ministère de la justice pour 2003, par titre et par agrégat.**

(2003 en millions d'euros)

Agrégats 2003	LFI	Crédits ouverts	Exécution Titre III	Exécution Titre IV	Exécution Titre V	Exécution Titre VI	Exécution Total
11 – Services judiciaires	2.122	1.940	1.725	324	84		2.133
12 – Conseil d'Etat et juridictions administratives	153	157	148		5		153
13 – Services pénitentiaires	1.493	1.531	1.286	7	130		1.423
14 – Services de la protection judiciaire de la jeunesse	566	593	556	3	11		570
31- Administration générale	703	473	195	1	2		198
Total	5.037	4.695	3.910	335	232		4.477

Source : compte rendu de gestion budgétaire 2003 (justice).

B. L'ANALYSE DU CONTRÔLEUR FINANCIER CENTRAL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Dans son rapport sur l'exécution du budget de la justice pour 2003, le contrôleur financier central observe que les dépenses ordinaires ont globalement augmenté de 7,21 % en 2003, par rapport à 2002 (soit + 5,59 % pour les dépenses en personnel et + 9,38 % pour les autres dépenses).

Deux chapitres ont connu une baisse significative de leurs dépenses en 2003 :

- le chapitre 41-11 (subventions en faveur des collectivités territoriales) a enregistré un recul de 44,11 %, résultant de la quasi extinction des charges afférentes aux remboursements des emprunts contractés par les collectivités et remboursés par le ministère de la justice ;

- le chapitre 34-05 (dépenses d'informatique et de télématique), en recul de 24,82 %. Cette évolution résulte, d'une part, d'un changement de nomenclature au profit du chapitre 34-51 (dépenses de fonctionnement du Conseil d'Etat et des juridictions administratives) et, d'autre part, à l'engagement en fin d'exercice du projet de la nouvelle application pénale (CASSIOPEE), qui n'a donné lieu, en 2003, qu'à très peu de paiements.

Trois chapitres ont progressé sensiblement :

- le chapitre 34-51 précité (+ 51 %), en raison du même changement de nomenclature ;

- le chapitre 34-98 (moyens de fonctionnement et de formation de l'administration centrale) augmente de plus de 11 %. Le contrôleur financier

central relève que près de 35 % de la dotation de ce chapitre (12,73 millions d'euros) sont consacrés au paiement des locations immobilières ;

- le chapitre 46-12 (aide juridique) est en hausse de 23 %, en raison d'une progression sensible du nombre des admissions, due en partie à l'application de dispositions favorisant l'accès à l'aide juridique.

Deux chapitres ont connu un dépassement de crédits, malgré un abondement par la loi de finances rectificative. Les crédits en cause, certes évaluatifs, deviendront limitatifs à partir de l'exercice 2006, en application de la loi organique n ° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Il s'agit des chapitres ci-après :

- le chapitre 37-11 (frais de justice), abondé de 30 millions d'euros au titre de la loi de finances rectificative, qui laisse néanmoins apparaître un dépassement de crédits de 3,3 millions d'euros. L'accroissement des dépenses, de 17,6 %, est imputable essentiellement aux frais criminels médicaux et aux prestations dans le domaine de la téléphonie. Votre rapporteur spécial évoquera (*voir infra*) cette question avec le souci de rationaliser la dépense sans mettre en cause la liberté d'appréciation du magistrat ;

- le chapitre 37-91 (réparations civiles), qui, malgré un abondement de 3 millions d'euros par le « collectif », a connu un dépassement de 1,6 million d'euros et une progression globale de 17,12 %. Cette évolution provient, d'une part, de la progression du nombre des condamnations prononcées contre la France par la Cour européenne des droits de l'homme et par les juridictions nationales (civiles ou administratives) et, d'autre part, de l'importance des mesures prises par le ministère de la justice pour la protection statutaire de ses agents.

Les autres dépenses ont connu une évolution moins forte, en particulier :

- le chapitre 37-98 (moyens de fonctionnement et de formation des services pénitentiaires) : + 5,13 % ;

- le chapitre 37-92 (moyens de fonctionnement et de formation des services judiciaires) : + 7,20 % ;

- le chapitre 34-34 (moyens de fonctionnement et de formation de la protection judiciaire de la jeunesse) : + 7,24 %.

S'agissant des autorisations de programme, sur les 1.236 millions d'euros disponibles en gestion pour 2003, seul 361 millions d'euros ont été consommés (soit un taux de consommation de 29 %, un peu inférieur à celui de l'exercice 2002, qui s'établissait à 31 %).

Ainsi, 875 millions d'euros d'autorisations de programme restaient disponibles au 31 décembre 2003 (au lieu de 591 millions d'euros en fin d'exercice 2002).

En ce qui concerne les crédits de paiement, la consommation des crédits demeure forte (233 millions d'euros sur les 291 millions d'euros disponibles), soit un taux de consommation de 80 %, à comparer au taux de 91 % en 2002 et de 61 % en 2001.

Taux de consommation des crédits (2001/2003)

(en euros)

	2001	2002	2003
Dépenses ordinaires	92	94	96
Dépenses en capital	61	91	80
Autorisations de programme	42	31	29

Source : rapport du contrôleur financier sur l'exécution du budget de la justice pour 2003

S'agissant des effectifs du ministère, l'évolution depuis 1993 et en 2004 du taux moyen de vacances d'emplois s'établit de la manière suivante :

Evolution des effectifs du ministère de la justice depuis 1993

Date	Effectif budgétaire	Effectif réel	Vacances réelles	Taux de vacances
31/12/1993	57.207	55.023	2.184	3,82 %
31/12/1994	57.707	56.958	749	1,30 %
31/12/1995	58.361	57.738	623	1,07 %
31/12/1996	59.775	58.840	935	1,56 %
31/12/1997	60.102	59.166	936	1,56 %
31/12/1998	60.803	60.124	679	1,12 %
31/12/1999	61.794	60.792	1.002	1,62 %
31/12/2000	63.031	62.404	627	0,99 %
31/12/2001	64.409	62.833	1.576	2,45 %
31/12/2002	67.173	64.334	2.839	4,23 %
31/12/2003	69.215	66.764	2.451	3,54 %

Source : rapport du contrôleur financier sur l'exécution du budget de la justice pour 2003

Evolution des effectifs du ministère de la justice au cours de l'année 2003

Date	Effectif budgétaire	Effectif réel	Vacances réelles	Taux de vacances
01/01/2003	69.215	64.334	4.881	7,05 %
01/02/2003	69.215	64.142	5.073	7,33 %
01/03/2003	69.215	64.417	4.798	6,93 %
01/04/2003	69.215	64.419	4.796	6,93 %
01/05/2003	69.215	64.492	4.723	6,82 %
01/06/2003	69.215	65.114	4.101	5,93 %
01/07/2003	69.215	65.560	3.655	5,28 %
01/08/2003	69.215	65.429	3.786	5,47 %
01/09/2003	69.215	65.647	3.568	5,15 %
01/10/2003	69.215	65.999	3.216	4,65 %
01/11/2003	69.215	66.151	3.064	4,43 %
01/12/2003	69.215	66.055	3.160	4,57 %

Source : rapport du contrôleur financier sur l'exécution du budget de la justice pour 2003

C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

En premier lieu, la Cour des comptes s'inquiète des **difficultés prévisibles d'évaluation de l'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice** (LOPJ n° 2002-1138 du 9 septembre 2002) : « à l'évidence, la relation entre la LOPJ et les lois de finances n'a pas été clairement définie, ce qui rendra le bilan de la première particulièrement difficile à réaliser, voire artificiel ». En effet, selon l'article 2 (3^{ème} alinéa) de la LOPJ, « les crédits prévus par la présente loi s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et à ceux nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels ». Cette rédaction ouvre le champ à des discussions récurrentes entre le ministère de la justice et celui du budget sur l'imputabilité ou non à la LOPJ des mesures prises, relève la Cour des comptes qui, ajoute que « le surcroît de moyens accordés laisse entendre que les seules mesures nouvelles allouées au ministère doivent s'inscrire dans le cadre de la LOPJ ; la conséquence est que les mesures décidées par le garde des sceaux sont considérées comme se rattachant à la loi, alors que rien ne justifie directement cette interprétation ».

De plus, les résultats de gestion de l'exercice 2003 font apparaître ou confirment trois domaines de dépenses augmentant rapidement et qui tendent à peser lourdement sur le budget du ministère :

- les **frais de justice** (expertises, consignations, écoutes téléphoniques, etc.) **augmentent de 30 % en deux ans (de 2001 à 2003)**¹ et restent difficiles à évaluer et surtout à gérer de manière maîtrisée. Les frais d'enquêtes criminelles, notamment, ne semblent ni gérés efficacement ni même prévus de manière précise. Les efforts de la chancellerie pour maîtriser ce type de dépenses (procédures de commandes groupées, par exemple) devront être très sérieusement renforcés, puisque ces crédits, engagés sur la base des demandes des magistrats « donneurs d'ordre », perdront, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), leur caractère évaluatif. Ils seront globalisés au sein d'une enveloppe fermée accordée à chaque juridiction (crédits limitatifs), ce qui devrait ralentir leur progression ;

- le contrôle des **budgets du secteur privé** habilité ou conventionné de la **protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)** n'est pas assuré, malgré les efforts accomplis depuis la publication en juillet 2003 d'un rapport public particulier de la Cour des comptes la concernant. **Les dépenses se sont en effet accrues de 20 % entre 2000 et 2003**. La Cour des comptes s'interroge à nouveau « *sur les capacités des services de la PJJ pour assurer la tutelle de budgets souvent gérés par des associations* » ;

- l'amélioration des conditions d'attribution de **l'aide juridique** et la revalorisation de la rémunération des auxiliaires de justice ont débouché sur un **accroissement des dépenses de 44 % en trois ans (dont 23 % de 2002 à 2003)**, évolution qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

En outre, les résultats de la gestion font apparaître un certain nombre de difficultés pour répondre aux besoins considérables d'investissements, transcrits en dotations d'autorisations de programme en forte hausse. **Seulement un tiers des dotations disponibles a été utilisé en 2003**. La nouvelle agence de maîtrise d'ouvrage de travaux du ministère de la justice (AMOTJ), créée par un décret n° 2001-798 du 31 août 2001, doit encore trouver son rythme de fonctionnement, particulièrement sur les opérations concernant l'administration pénitentiaire. Enfin, la Cour des comptes pointe « *la difficulté rencontrée par le ministère à évaluer le coût final de ses opérations* ». Pour illustration, la Cour des comptes évoque l'évaluation du coût final estimé du projet de rénovation des cinq grandes prisons, qui a fait l'objet d'une augmentation de 25 % par rapport à mars 2002 et dont les dates lointaines de livraison (2012 pour les Baumettes et Fleury Mérogis, non fixées pour les autres) « laissent craindre une nouvelle dérive ».

¹ La progression s'est aggravée depuis : elle a dépassé 40 % de 2002 à 2004.

II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU BUDGET DE LA JUSTICE POUR 2005 : LA LOI DE PROGRAMMATION EN VITESSE DE CROISIÈRE

A. APERÇU GÉNÉRAL

Le projet de budget du ministère de la justice pour 2005 répond à cinq **objectifs principaux** :

- **poursuivre l'effort engagé pour revaloriser le budget de la justice**, en particulier avec la mise en œuvre de la loi d'orientation de programmation pour la justice (LOPJ) n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, à travers sa troisième année d'application (voir *infra* pour son bilan d'application).

Le montant total des crédits du ministère de la justice pour 2005 s'élève à 5.461 millions d'euros, en hausse de 4%¹ par rapport à 2004, alors que le budget de l'Etat évolue selon l'inflation (+ 1,8 %). La progression inscrite dans le budget de 2004 était de 4,9 %.

Cette forte augmentation du budget de la justice s'inscrit dans une **augmentation constante, depuis de nombreuses années**, des moyens de la justice. Cet effort important de la Nation n'épargne pas, bien au contraire le ministère de la justice d'un effort pour une meilleure gestion.

Evolution du budget de la justice depuis 2001

(en milliards d'euros)

Année	2001	2002	2003	2004	2005
Montant	4,435	4,688	5,037	5,283	5,461
Evolution n / n-1 (en %)	+ 6,6 %	+ 5,7 %	+ 7,4 %	+ 4,9 %	+ 4,0 %

Source : chancellerie

La justice représentera l'an prochain 1,89 % du budget de l'Etat.

La part du budget de la justice dans le budget de l'Etat a progressé chaque année depuis 1995 :

¹ A périmètre constant.

Part du budget de la justice dans le budget de l'Etat

1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1,49 %	1,51 %	1,51 %	1,55 %	1,56 %	1,62 %	1,68 %	1,74 %	1,84 %	1,86 %	1,89 %

Source : chancellerie

• **renforcer les effectifs dans des secteurs prioritaires.** Au total, **1.070 créations nettes d'emplois sont prévues en 2005** pour le ministère de la justice qui bénéficiera ainsi de la plus forte hausse des effectifs des différents départements ministériels (comme l'an dernier). Par comparaison, pour l'ensemble des ministères le nombre de créations d'emplois s'élève à 3.023 et celui des suppressions à 10.211 (solde : - 7.188).

Le nombre total d'emplois du ministère de la justice s'établira en 2005 à 72.460.

Evolution du nombre d'emplois au ministère de la justice

	2004	2005	Evolution
Créations d'emplois			
- brutes	2.199	1.086	-49,4 %
- nettes	2.175	1.070	-49,2 %
Effectifs budgétaires	71.390	72.460	1,5 %

Source : chancellerie

• **accroître les moyens de fonctionnement avec une hausse moyenne de 8 %.**

• **consolider l'effort d'investissement**, notamment pour accélérer la rénovation des établissements pénitentiaires et leur sécurisation ainsi que pour accroître les capacités de ces établissements.

• développer les expérimentations en vue de la mise en œuvre complète de la LOLF, à compter du 1^{er} janvier 2006

La structure du budget de la justice pour 2005 se présente de la manière suivante :

Structure du budget de la justice - Comparaison-2003-2004-2005

(en millions d'euros)

	2003		2004		2005	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Dépenses ordinaires	4.734	94 %	4.962	94 %	5.149	94 %
Dépenses en capital	302	6 %	322	6 %	312	6 %
Total	5.036	100 %	5.283	100 %	5.461	100 %

Source : chancellerie

Ces données témoignent d'une **réelle priorité** en faveur d'un secteur dont la population attend de plus en plus.

Pour autant, votre rapporteur spécial considère que la pertinence d'un budget ne se juge pas exclusivement à l'aune des augmentations (ou réductions) de crédits. Encore convient-il de considérer la juste utilisation de l'effort consenti par les contribuables. A cet égard, le ministère de la justice se doit de poursuivre ses efforts en matière de gestion, ceux-ci ne constituant pas un obstacle à une amélioration du « rendu de la justice ».

B. LA POURSUITE DE L'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION POUR LA JUSTICE

L'exercice 2005 sera la **troisième année d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice** (LOPJ n° 2002-1138 du 9 septembre 2002), dont la mise en œuvre s'étale sur 5 ans (2003-2007).

Votre rapporteur spécial a déjà évoqué, en se faisant l'écho d'observations de la cour des comptes (voir *supra*, partie IC), les difficultés prévisibles d'évaluation de l'application de la LOPJ, tenant à des divergences entre le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et la chancellerie sur l'interprétation des dispositions de son article 2 concernant la définition des crédits imputables à la LOPJ.

1. Le rappel des moyens prévus par LOPJ

La LOPJ a prévu, sur 5 ans :

- **la création de 10.100 emplois budgétaires permanents** : 950 magistrats, 3.500 fonctionnaires et agents des services judiciaires, 3.740 personnels de l'administration pénitentiaire, 1.250 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), 180 agents pour l'administration centrale et 480 postes pour la justice administrative. S'ajoutent à ces créations le recrutement sur crédits de vacation de juges de proximité et d'assistants de justice, pour un équivalent plein temps de 580 emplois. ;

- **l'ouverture de 3,65 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en dépenses ordinaires et crédits de paiement** couvrant les créations d'emplois, les mesures relatives à la situation des personnels, le fonctionnement, les actions d'intervention et les équipements de l'administration centrale, des juridictions judiciaires et administratives ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions de justice (administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse). Les dépenses ordinaires programmées s'élèvent à 2,775 milliards d'euros ;

- le montant des **autorisations de programme** nécessaires au financement des investissements prévus est fixé à **1,750 milliard d'euros** (doublement du niveau moyen annuel des investissements du ministère de la justice).

L'article 2 de la loi indique, dans son premier alinéa, que ces crédits sont destinés à couvrir « *le coût des créations d'emplois, des mesures relatives à la situation des personnels, du fonctionnement, des actions d'intervention et des équipements de l'administration centrale du ministère de la justice, des juridictions de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif ainsi que des services chargés de l'exécution des décisions de justice* » et son troisième alinéa ajoute que ces crédits « *s'ajoutent à la reconduction annuelle des moyens d'engagement et de paiement ouverts par la loi de finances initiale pour 2002 et à ceux nécessaires pour faire face aux conséquences, sur le coût des rémunérations, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels* ».

L'annexe de la loi répartit ces crédits par objectifs et par directions :

Objectifs	Emplois créés	Dépenses ordinaires	Investissement
<i>Améliorer l'efficacité de la justice</i>	4.397 (dont 3.737 pour les services judiciaires, 480 pour les juridictions administratives et 180 pour l'administration centrale)	1.329 millions d'euros	382 millions d'euros en autorisations de programme
<i>Adapter le droit pénal à l'évolution de la criminalité et développer l'effectivité de la réponse pénale</i>	3.600 (dont 410 dans les services judiciaires et 3.190 dans les services pénitentiaires)	762 millions d'euros	1.198 millions d'euros en autorisations de programme
<i>Prévenir et traiter plus efficacement la délinquance des mineurs</i>	1.988 (dont 188 dans les services judiciaires, 550 dans les services pénitentiaires, 1250 dans les services de la protection judiciaires de la jeunesse)	423 millions d'euros	170 millions d'euros en autorisations de programme
<i>Améliorer l'accès des citoyens au droit et à la justice</i>	115	262 millions d'euros	/

Directions et services	Nombre d'emplois	Dépenses ordinaires	Investissement
<i>Services judiciaires</i>	4.450 (dont 950 magistrats et 3.500 fonctionnaires)	1.207 millions d'euros	277 millions d'euros d'autorisations de programme
<i>Conseil d'Etat et juridictions administratives</i>	480	14 millions d'euros	60 millions d'euros
<i>Administration pénitentiaire</i>	3.740	801 millions d'euros	1.313 millions d'euros
<i>Protection judiciaire de la jeunesse</i>	1.250	293 millions d'euros	55 millions d'euros
<i>Administration centrale</i>	180	360 millions d'euros	45 millions d'euros

Source : rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour 2003

2. L'état d'avancement de la programmation

a) Les difficultés méthodologiques

La présentation de l'exécution budgétaire de la LOPJ se heurte, d'une part, à des difficultés méthodologiques liées à son interprétation, comme la Cour des comptes l'a évoqué dans son rapport sur l'exécution de l'exercice 2003 (voir *supra*, partie I) et, d'autre part, au choix des critères de

rattachement des crédits et des dépenses de l'année budgétaire à la loi de programmation.

Ces difficultés tiennent également au fait que l'annexe de la loi identifie les moyens en crédits et en création d'emplois, à la fois par objectifs et par directions et services, à l'exception toutefois du service de l'accès au droit à la justice et à la politique de la ville (SADJPV).

En ce qui concerne le premier point, les chiffres présentés dans le présent rapport budgétaire, issus du rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour 2003, en dépenses ordinaires, autorisations de programme et crédits de paiement, ont été obtenus, sur la base de la loi de finances pour 2003, après déduction des crédits et autorisations se rapportant aux mesures suivantes, qui sont hors LOPJ :

- les mesures explicitement visées à l'article 2 de la loi concernant les crédits nécessaires aux conséquences, sur le coût de la rémunération, des mesures générales d'augmentation et des ajustements pour tenir compte de la situation réelle des personnels ;

- le GVT (« glissement vieillesse technicité ») ;

- les pensions et leur revalorisation ;

- les mesures s'assimilant à la revalorisation des rémunérations (régime de retraite additionnelle) ;

- les mesures dites de « périmètre » et, notamment, de transfert de compétence ;

- les mesures d'ajustement décidées en 2002, étendues en année pleine ;

- les mesures décidées antérieurement au vote de la LOPJ ;

- les frais de justice.

En ce qui concerne le second point d'ordre méthodologique, le choix a été opéré de présenter l'exécution budgétaire de la loi par directions et services. En effet, l'absence de comptabilité analytique rend le « fléchage » des crédits et des dépenses par objectifs de la LOPJ trop aléatoire et donc difficile à consolider.

La mise en place d'un dispositif permettant d'identifier les dépenses LOPJ pour l'ensemble de l'exécution budgétaire est difficilement envisageable pour des raisons techniques et de coût.

Toutefois, pour l'exécution du budget 2005, la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice (DAGE) a indiqué qu'il serait possible d'identifier une valeur « LOPJ » dans

un des axes d'analyse du système ACCORD. A la demande de cette direction, le service à compétence nationale ACCORD (SCNA) pourrait au moment de l'arrêté des comptes, à la fin de l'exercice 2004, introduire cette nouvelle référence. Toutefois les dépenses identifiées seraient limitées à celles de l'administration centrale.

b) Les principaux résultats

Votre rapporteur spécial a souhaité publier les tableaux figurant dans le rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ¹, concernant :

- les créations d'emplois ;
- les dépenses ordinaires ;
- les investissements.

Ces tableaux font apparaître les résultats de l'exercice 2003, les résultats provisoires de 2004, ce que prévoit le projet de loi de finances pour 2005 et l'effort qui reste à accomplir durant les deux derniers exercices de la programmation (2006 et 2007).

Compte tenu de la difficulté de l'exercice, votre rapporteur spécial a jugé utile de publier ci-après **le commentaire de ces tableaux, extrait du rapport au Parlement précité.**

De ces tableaux, il résulte principalement que :

- à la fin de l'année 2005, c'est à dire après trois exercices sur cinq, le taux d'exécution de la LOPJ s'élèvera à 52 % pour les créations d'emplois et à 55 % pour les dépenses ordinaires ;

- au 31 juillet 2004, le taux d'engagement des autorisations de programme s'établissait à 44 %, alors même que, après une année et demie d'application, le taux théorique serait de 30 %. Il existe un décalage dans le temps entre les autorisations de programme et les crédits de paiement, compte tenu des délais de préparation des projets. De la sorte, le montant des crédits de paiement devrait monter en puissance au cours des prochains exercices.

De tels résultats sont encourageants, eu égard au caractère ambitieux de la programmation initiale et au contexte budgétaire difficile.

¹ *Elaboré par le gouvernement en application de l'article 6 de ladite loi de programmation, créé par la loi de finances pour 2003 (n ° 2002-1575 du 30 décembre 2002). Ce rapport au Parlement a été publié en novembre 2004.*

Commentaire sur les tableaux concernant les créations d'emplois et les dépenses ordinaires

Ces tableaux présentent les mesures nouvelles obtenues chaque année depuis 2003 en loi de finances au titre de la LOPJ. Ils concernent par conséquent les exercices 2003, 2004 et 2005. Les informations sont extraites des «bleus» du ministère de la justice.

Il convient de rappeler à ce stade que les dépenses se rapportant à l'exécution des dépenses correspondant à des mesures LOPJ ne sont pas identifiées en tant que telles par les systèmes d'information au moment de leur paiement. Les seules informations disponibles de manière fiable concernent donc les crédits programmés en loi de finances. Elles incluent les moyens nouveaux de catégorie 12 et les mesures d'ajustement de catégorie 10 qui correspondent à l'extension en année pleine de mesures accordées en année partielle (c'est le cas notamment des mesures indemnitaires).

La méthode de computation retenue pour calculer le pourcentage d'exécution de la loi de programmation distingue le raisonnement en dépenses cumulées, qui s'applique aux dépenses de fonctionnement et aux dépenses de personnels, et le raisonnement en dépenses linéaires, qui s'applique aux dépenses pour lesquelles il n'existe pas de services votés.

1. Le décompte en cumul :

1.1 Les dépenses de fonctionnement :

Il s'agit des dépenses de fonctionnement courant, qui incluent les vacations et les subventions de fonctionnement aux établissements publics, y compris pour la partie servant à rémunérer les créations d'emplois dont bénéficient ces derniers en application de la LOPJ.

La consommation du «droit de tirage LOPJ» a été calculée, pour chacune des tranches appelées, sur la totalité de la période de programmation. Ainsi le crédit ouvert en 2003 a été multiplié par 5 (car il couvre les années 2003, 2004, 2005, 2006 et 2007), celui ouvert en 2004 a été multiplié par 4 (pour les années 2004, 2005 et 2006) et celui ouvert en 2005 a été multiplié par 3 (pour 2005, 2006 et 2007).

Une exception doit cependant être signalée pour les crédits de fonctionnement attribués au service de l'accès au droit (SAD). Quoique identifié en tant que tel dans la programmation des crédits LOPJ, ce service ne dispose pas de moyens propres et, budgétairement, ses crédits s'imputent sur le chapitre 37-92 qui regroupe les moyens de fonctionnement de la direction des services judiciaires (DSJ). En 2003 et en 2005, une partie des mesures nouvelles obtenues sur ce chapitre a été affectée à une dotation de premier équipement pour la création de maisons de justice et du droit (MJD), conformément à la LOPJ. Mais cette dotation, bien que définitivement acquise au chapitre 37-92 par le biais des services votés, ne bénéficie au SAD que pour une seule année.

Au regard de la consommation du droit de tirage de chacun des services sur la LOPJ, elle doit donc être comptabilisée :

- d'une part, en linéaire au bénéfice du SAD pour l'année au cours de laquelle elle est attribuée à ce service ;

et d'autre part, en cumulé, au bénéfice de la DSJ à partir de l'année suivante puisque c'est à cette direction que reviennent les crédits acquis au titre des services votés.

1.2. Les dépenses de personnel :

Dans la mesure où elles donnent lieu à reconduction automatique dans le cadre des services votés, les dépenses de personnel s'apprécient également en cumul.

Or, en matière de dépenses de personnel, la règle du cumul appliquée aux prévisions de dépenses conduit à une surestimation de la consommation du droit de tirage. En effet, les crédits nécessaires à la rémunération des créations d'emplois sont par construction supérieurs aux besoins réels puisque d'une part, ils sont évalués sur la base d'un coût moyen d'emploi correspondant à l'indice médian du grade alors que les emplois créés le sont à l'indice de début et que d'autre part il existe, du fait des délais de formation, un décalage entre le moment où les postes sont créés et celui où ils sont effectivement pourvus, ce qui conduit à un taux de vacances constant de l'ordre de 3 %. Il en résulte une consommation des crédits de personnels systématiquement inférieure au montant de crédits ouverts.

Pour autant, il n'est pas possible de limiter le décompte de la consommation LOPJ aux dépenses exécutées puisque les vacances de postes s'apprécient globalement sans qu'il soit possible de distinguer, parmi les vacances d'emplois, celles qui concernent des postes créés en application de la LOPJ ou celles qui concernent des postes existants.

Une seconde remarque doit être formulée à ce stade dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF.

La LOPJ prévoit la création de 10 000 emplois en 5 ans, soit un rythme de croissance soutenu des emplois du ministère de la Justice qui conduit mécaniquement à un taux de vacances incompressible de 3% (cf. supra). Or le mode de comptabilisation (et de budgétisation) des emplois est appelé à changer avec l'entrée en vigueur de la LOLF, la notion d'équivalent temps plein (ETP) travaillé se substituant à celle d'effectif budgétaire.

Pour calculer le nombre d'ETP de référence de chaque administration, le ministère des finances a prévu d'opérer la conversion des effectifs budgétaires en ETP à partir des fichiers de paye de l'année 2004. Par conséquent, seuls seront comptabilisés dans les effectifs de référence du ministère de la justice les personnes rémunérées sur son budget en 2004.

Ce mode de calcul pénalise les ministères qui affichent de nombreux emplois vacants puisque ces derniers seront évidemment exclus du périmètre de comptabilisation des ETP travaillés.

Il conviendra donc de veiller à ce que le passage d'un mode de comptabilisation des plafonds d'emplois à un autre n'entraîne pas, à compter de 2006, une remise en cause des emplois créés en application de la LOPJ en 2003 et en 2004, mais qui n'auraient pas donné lieu à consommation effective des crédits de rémunération correspondants au cours de ces années.

2. Le décompte en niveau

Ainsi qu'il a été évoqué plus haut, les 5 années de programmation de la loi se comptabilisent en 5 + 4 + 3 + 2 + 1 tranches, soit 15 tranches, et les 2,775 milliards d'euros de dépenses ordinaires de la LOPJ se répartissent de ce fait en 15 «unités de base» qui représentent un montant théorique de 185 millions d'euros chacune. Une programmation régulière d'une tranche théorique supplémentaire de 185 millions d'euros par an pendant toute la période couverte par la LOPJ conduirait donc à une augmentation annuelle du budget par rapport à son niveau de l'exercice précédent de 185 millions d'euros par an pendant 5 ans, soit, au terme de cette période, une augmentation nette du budget de 2007 par rapport à celui de 2002 de 925 millions d'euros (5 x 185 millions d'euros).

Outre les dépenses d'investissement qui sont hors du champ du présent tableau, ce mode de décompte concerne les créations d'emplois et les dépenses informatiques.

2.1. Les créations d'emplois

Par définition, les emplois ne se cumulent pas et la création de 10 000 postes en 5 ans correspond arithmétiquement à 5 tranches théoriques de 2000 emplois par an.

Par ailleurs, l'exécution de la LOPJ s'apprécie dans ce domaine au regard des créations d'emplois autorisées chaque année en loi de finances.

En effet, dès lors que l'objectif fixé par la loi est un objectif de créations d'emplois, la question du rythme auquel sont pourvus les postes est secondaire dans la mesure où, sous réserve des délais de recrutement et de formation, tous les emplois créés ont vocation à être pourvus à terme.

2.2. Les dépenses informatiques

A la différence des autres moyens de fonctionnement, les crédits informatiques ne font pas l'objet de services votés mais d'une dotation redéfinie chaque année de manière à assurer un simple maintien à niveau de l'existant. Les crédits accordés au titre d'une année n'emportent donc nullement leur reconduction à un niveau égal l'année suivante, mais font au contraire régulièrement l'objet d'un ajustement négatif.

Ces dépenses doivent donc être prises en considération sur un mode linéaire, pour un montant égal chaque année à la mesure nouvelle autorisée en loi de finances. Aussi, quoique comptabilisées dans le montant cumulé revenant à chaque service lors de la répartition initiale de l'enveloppe globale de 2 775 milliards d'euros, elles ne sont pas prises en compte dans le sous total annuel des tranches LOPJ de chaque service qui ne prend en considération que les dépenses cumulables.

La consommation du droit de tirage de ces dépenses s'apprécie en additionnant simplement les mesures nouvelles obtenues au cours de chacune des années 2003 à 2005, y compris pour le Conseil d'Etat.

Il est à remarquer que, dans la mesure où les mouvements négatifs opérés chaque année sur la dotation de l'exercice précédent pour réajuster le niveau des crédits informatiques au strict maintien en l'état du parc existant n'ont pas été pris en compte, la consommation des crédits informatiques programmés dans le cadre de la LOPJ ne correspond pas à l'augmentation en niveau de ces crédits d'une loi de finances à l'autre.

Source : rapport annuel au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour l'année 2003 (octobre 2004)

**Suivi de la Loi d'orientation et de programmation (LOPJ)
(par directions)**

	Rappel Loi d'orientation et de programmation 2003-2007	LFI 2003		LFI 2004		PLF 2005		Création cumulée en linéaire LOPJ	Reste à créer au titre des deux dernières années de la LOPJ	% d'exécution
	Créations d'emploi	Créations d'emplois (y compris E.P)	Créations d'emplois au titre de la tranche LOPJ (hors E.P) ¹	Créations d'emplois (y compris établissements pénitentiaires)	Créations d'emplois au titre de la tranche LOPJ	Créations d'emplois	Créations d'emplois au titre de la tranche LOPJ			
Administration générale	180	53	40	53	48	54	51	139	41	77,22%
Services judiciaires (y compris service accès au droit)	4 450	702	700	715	696	357	351	1 747	2 703	39,26%
Administration pénitentiaire	3 740	910	890	1 128	1 127	536	530	2 547	1 193	68,10%
Protection judiciaire de la jeunesse	1 250	314	250	234	234	107	105	589	661	47,12%
Conseil d'Etat	480	100	100	97	91	46	45	236	244	49,17%
TOTAL	10 100	2 079	1 980	2 227	2 196	1 100	1 082	5 258	4 842	52,06%

(1) Etablissements pénitentiaires.

Source : rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour 2003

Répartition des créations d'emplois au titre de la LOPJ

	2003	2004	2005	TOTAL
Administration générale	53	53	54	160
Création d'emplois	40	46	43	129
AMOTMJ (Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice)	13	4	5	22
EPPJP (Etablissement public du Palais de justice de Paris)		3	6	9
Haut commissariat aux comptes		5	3	8
Solde net LOPJ	40	48	51	139
Services judiciaires	702	715	357	1774
Création d'emplois de magistrats	180	150	100	430
Création d'emplois de fonctionnaires	520	559	255	1334
ENM (Ecole nationale de la magistrature)	2	6	2	10
Transfert au profit de la Caisse d'allocations familiales		19	6	25
Solde net LOPJ	700	696	351	1747
Services pénitentiaires	890	1 128	536	2554
Création d'emplois	870	1 111	533	2514
ENAP (Ecole nationale de l'administration pénitentiaire)	20	17	3	40
Transfert au profit de l'ADAE (Agence pour le développement de l'administration électronique) et de la Caisse d'allocations familiales ⁽¹⁾		1	6	7
Solde net LOPJ	870	1 127	530	2527
Protection judiciaire de la jeunesse	314	234	107	655
Création d'emplois	314	234	107	655
Taxations			2	2
Solde net LOPJ	314	234	105	653
Conseil d'Etat	100	97	46	243
Création d'emplois de magistrats	42	42	21	105
Création d'emplois de fonctionnaires	58	55	25	138
Transfert au profit de la Caisse d'allocations familiales ⁽¹⁾		6	1	7
Solde net LOPJ	100	91	45	236

⁽¹⁾ Ligne résultant d'un changement de périmètre.

Source : rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour 2003

Tableau de suivi d'exécution de la LOPJ (2003-2007)
(Dépenses ordinaires)

	Montant total LOPJ 2003-2007	Mesures nouvelles à prendre sur chaque exercice	LOPJ LFI 2003			LOPJ LFI 2004			LOPJ PLF 2005			Exécution de la LOPJ EN NIVEAU		Reste à mobiliser au titre de la LOPJ
			Dépenses de personnel (emplois et catégoriel)	Autres (fonctionmt, vacations, interventions)	TOTAL de la tranche LOPJ exécutée en 2003	Dépenses de personnel (emplois et catégoriel)	Autres (fonctionmt, vacations, interventions)	TOTAL de la tranche LOPJ exécutée en 2004 (estimation)	Dépenses de personnel (emplois et catégoriel)	Autres (fonctionmt, vacations, interventions)	TOTAL de la tranche LOPJ programmée en 2005 (PLF)	AUGMENTATION DU NIVEAU PLF soit addition des mesures nouvelles 2003 + 2004 + 2005	en % du niveau LOPJ 2007	
Administration générale	359 695 194	119 898 398	3 480 947	22 243 894	25 724 841	4 153 543	20 819 730	24 973 273	2 968 126	18 328 963	21 297 089	71 995 203	60,05%	47 903 195
Services judiciaires (hors service d'accès au droit)	944 685 752	314 895 251	46 251 233	7 468 465	53 719 698	45 823 890	16 104 364	61 928 254	28 445 600	17 365 796	45 811 396	161 459 348	51,27%	153 435 903
Administration pénitentiaire	800 726 748	266 908 916	43 855 020	10 871 449	54 726 469	45 057 619	8 592 662	53 650 281	19 845 396	19 427 309	39 272 705	147 649 455	55,32%	119 259 461
Protection judiciaire de la jeunesse	293 442 741	97 814 247	11 149 628	6 127 341	17 276 969	9 530 931	9 143 233	18 674 164	4 166 906	14 958 096	19 125 002	55 076 135	56,31%	42 738 112
Service de l'accès au droit	262 549 565	87 516 522	470 901	20 619 600	21 090 501	0	21 780 000	21 780 000	0	2 442 960	2 442 960	45 313 461	51,78%	42 203 061
Conseil d'Etat	113 900 000	37 966 667	5 973 981	4 058 268	10 032 249	6 152 310	4 279 563	10 431 873	3 137 919	3 147 377	6 285 296	26 749 418	70,46%	11 217 249
Dépenses cumulables (hors informatique)														
TOTAL LOPJ	2 775 000 000	925 000 000	111 181 710	71 389 017	182 570 727	110 718 293	80 719 552	191 437 845	58 563 947	75 670 501	134 234 448	508 243 020	54,95%	416 756 980
Montant d'une tranche annuelle théorique LOPJ	185 000 000													
Dépenses linéaires (non cumulables) Informatique	200 000 000													

Source: rapport au Parlement sur l'exécution de LOPJ pour 2003

**Tableau de suivi de l'exécution de la LOPJ (2003-2007)
(Autorisations de programme)**

Opérations prévues par la LOPJ	Prévisions LOPJ	Etat d'avancement des opérations	AP LOPJ en millions d'euros								
	AP		Ouvertes par la LFI 2003	Affectées en 2003	Ouvertes par la LFI 2004	Affectées au 31 juillet 2004	Taux de réalisation fin 2003	Taux de réalisation 2004 au 31 juillet	Taux de réalisation global	Demandes PLF 2005	Reste à ouvrir en 2006 et 2007
Effet de l'augmentation des effectifs	277	- Restructuration et création de nouveaux bureaux en cours	40,00	40,00	78,00	67,00	14,44	24,19	38,63	20,15	138,85
SOUS-TOTAL SERVICES JUDICIAIRES	277	- Palais de justice de Pontoise, d'Ajaccio, de Roanne, de Saint Etienne, de Bordeaux, de Laval, de Cahors... - Accueil des juges de proximité - Installation des pôles de lutte contre la grande criminalité	40,00	40,00	78,00	67,00	14,44	24,19	38,63	20,15	138,85
Quartiers Mineurs	25	- Création en 2003 d'un quartier mineur à la maison d'arrêt de Bonneville - Aménagement en cours des quartiers mineurs des maisons d'arrêt de Strasbourg, de Grenoble...	18,00	8,90	7,00	1,37	35,60	5,48	41,08	0,00	9,10
Etablissements pour mineurs	90	- La consultation des groupements de construction-réalisation est en cours, le jury retiendra les groupements le 26 juillet 2004	90,00	1,50	0,00	94,30	1,67	104,78	106,44	0,00	88,50
Moyens d'enseignement	15	- Extension de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire : programme approuvé, les travaux sont en cours	10,00	11,60	5,00	0,00	77,33	0,00	77,33	0,00	-1,60
Programme de construction neuve d'établissements pénitentiaires pour majeurs	1130	- AMO juridique et financier désigné - convention de mandat Agence pour la maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice de 90 millions d'euros pour 2 Maisons Centrales - PPP (AOT-LOA) : lancement d'un 1er lot de 4 établissements pénitenti	165,00	0,00	467,00	465,30	0,00	41,18	41,18	353,00	310,00
Intervention sur le parc pénitentiaire	53	- Nombreuses opérations de sécurisation conduites en 2003 et 2004 sur tout le territoire français (MA Moulins, CP Marseille, CP Guyane, CP Perpignan...)	9,00	12,20	22,00	8,10	23,02	15,28	38,30	12,00	6,80
SOUS-TOTAL ADMINISTRATION PENITENTIAIRE	1313		292,00	34,20	501,00	569,07	2,60	43,34	45,95	365,00	412,80
Création de centres éducatifs fermés	55	- 2 CEF publics ouverts en 2003 - Lancement d'études et de marché de maîtrise d'œuvre pour 2 CEF en cours - Choix de divers autres sites en 2004	11,00	1,70	5,50	1,93	3,09	3,51	6,60	4,50	43,30
SOUS-TOTAL PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE	55		11,00	1,70	5,50	1,93	3,09	3,51	6,60	4,50	43,30
Travaux de rénovation	10	- Rénovation du bâtiment Vendôme-Cambon (1ère phase des travaux d'étanchéité et de rénovation des planchers achevée, 2ème phase en cours)	2,00	2,00	3,50	0,00	20,00	0,00	20,00	4,65	-0,15
Acquisitions immobilières	35	- Acquisition immobilière d'un bâtiment lancée en 2004	35,00	0,00	0,00	30,10	0,00	86,00	86,00	0,00	35,00
SOUS-TOTAL ADMINISTRATION CENTRALE	45		37,00	2,00	3,50	30,10	4,44	66,89	71,33	4,65	34,85
TOTAL GENERAL	1690		380,00	77,90	588,00	668,10	4,61	39,53	44,14	394,30	629,80

Source: rapport au Parlement sur l'exécution de LOPJ pour 2003

III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS

Votre rapporteur spécial souligne **que c'est pour la dernière fois, cette année, que les crédits sont inscrits dans la loi de finances selon la nomenclature issue de l'ordonnance n 59-2 du 2 janvier 1959** portant loi organique relative aux lois de finances, avec, s'agissant du ministère de la justice, ses **cinq agrégats** (services judiciaires ; Conseil d'Etat et juridictions administratives ; services pénitentiaires ; services de la protection judiciaire de la jeunesse et administration générale).

A partir de la prochaine loi de finances (pour 2006), les votes des assemblées parlementaires, au lieu de se dérouler par titre et par ministères, interviendront par missions, selon les prescriptions figurant dans la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La mission « justice » et ses six programmes, ainsi que les objectifs et indicateurs de performance soumis à l'avis du Parlement, seront présentés *infra* (partie IV).

L'évolution des crédits et des effectifs par agrégats entre 2004 et 2005 est retracée dans le tableau ci-après :

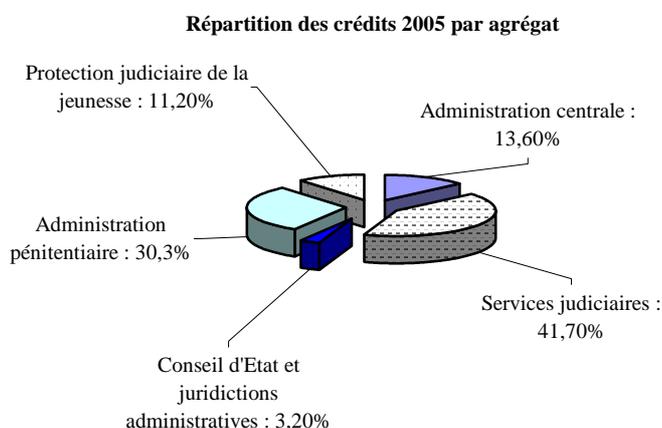
Evolution des crédits et des effectifs par agrégat entre 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	Crédits			Effectifs		
	2004	2005	Evolution en %	2004	2005	Evolution en %
Services judiciaires	2 222	2 276	2,4	28 889	29 200	1,1
Conseil d'Etat et juridictions administratives	170	175	2,9	2 632	2 677	1,7
Services pénitentiaires	1 608	1 654	2,9	29 700	30 197	1,7
Services de a protection judiciaire de la jeunesse	587	613	4,4	7 956	8 044	1,1
Administration générale	696	744	6,9	2 213	2 342	5,8
TOTAL	5 283	5 461	3,4	71 390	72 460	1,5

Source : chancellerie

La part de chaque agrégat dans la dotation du ministère de la justice pour 2005 s'établit de la manière suivante :



Source : chancellerie

A. LES SERVICES JUDICIAIRES

1. Présentation générale de l'agrégat

Cet agrégat regroupe :

- les moyens des juridictions judiciaires¹ ;
- la fonction d'accès au droit et à la justice, qui comprend en particulier l'aide juridictionnelle, les 76 conseillers départementaux d'accès au droit, chargé de mettre, dans chaque département, des dispositifs d'information générale sur l'accès à la justice et les 107 maisons de la justice et du droit (MJD) ;
- la formation initiale et continue des magistrats et greffiers, respectivement par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et l'Ecole nationale des greffes (ENG) ;

¹ Qui recouvrent, selon le « bleu » budgétaire justice pour 2005, 29.200 emplois budgétaires, dont 7.526 magistrats et 21.674 fonctionnaires et contractuels, ainsi que plus de 20.000 juges non professionnels, bénévoles ou rémunérés à la vocation (juges consulaires, conseillers prud'hommes, assesseurs des tribunaux pour enfants, juges de proximité...), assistants et agents de justice. Les 1.157 juridictions sont, outre la Cour de cassation, les 35 cours d'appel et les 1.121 juridictions du premier degré : 186 tribunaux de grande instance, 473 tribunaux d'instance, 191 tribunaux de commerce et 271 conseils de prud'hommes, tribunaux des affaires de sécurité sociale, tribunaux paritaires des baux ruraux.

- le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) ;
- la fonction support de gestion.

2. Les grandes lignes des crédits de l'agrégat

Les moyens des services judiciaires en 2003, 2004 et 2005

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires	2 017	2 103 (+ 4,3 %)	2 173 (+ 3,3 %)
Dépenses en capital	105	119 (+ 12,8 %)	103 (-13,4 %)
Crédits de paiement (1) + (2)	2 122	2 222 (+ 4,7 %)	2 276 (+ 2,4 %)
Autorisations de programme	257	309 (+ 20 %)	114 (-63,1 %)
Nombre d'emplois	28 227	28 889 (+ 2,4 %)	29 200 (+ 1,1 %)

Source : chancellerie

L'agrégat services judiciaires représente 41,7 % des crédits des ministères de la justice.

Le montant total des crédits de paiement poursuit sa progression, en dépit de la « pause » des dépenses en capital, de l'ordre de la majoration sensible enregistrée en 2004.

Les autorisations de programme, en progression sensible au début de la mise en œuvre de la loi de programmation (+ 206 % en 2003 et + 20 % en 2004), connaissent maintenant un repli logique.

La progression régulière des emplois est à souligner dans le contexte budgétaire général de limitation.

3. Les traits saillants de l'activité judiciaire

Conformément à la logique de résultats conduite par la LOLF, le renforcement des moyens des services judiciaires ne peut être examiné en dehors de toute appréciation de fond et, en particulier, de l'évolution du « stock » des dossiers en instance.

Les principaux faits de l'activité judiciaire civile en 2003

Les tribunaux de grande instance ont connu en 2003 un accroissement des affaires nouvelles de 3 % (pour la première fois depuis 7 ans), tandis que les affaires terminées ont progressé de 1 %, ce qui se traduit par une nouvelle augmentation des affaires en stock, la durée moyenne de traitement atteignant 9,5 mois.

Les tribunaux d'instance ont connu, l'an dernier, une stabilisation globale du flux des affaires nouvelles, qui cache des évolutions contrastées (poursuite de la progression des affaires de tutelle et du contentieux de l'impayé ; stabilité des contentieux de la responsabilité et de l'exécution et diminution de la plupart des autres contentieux). Les affaires terminées ont progressé de 1,5 %, soit moins que l'augmentation des affaires nouvelles, ce qui a provoqué une progression du stock d'affaires en cours. La durée moyenne de traitement s'est légèrement allongée (4,9 mois).

Au sein des **cours d'appel**, le nombre d'affaires nouvelles progresse pour la deuxième année consécutive, tandis que les affaires terminées progressent de 2,5 % (inversion de tendance par rapport aux deux années précédentes), soit à un taux supérieur à celui des affaires nouvelles, ce qui se traduit par une diminution des stocks (de plus de 10.000 affaires) et une réduction du délai de traitement de 0,8 mois, qui s'établit à 16 mois en 2003. Les contrats d'objectifs conclus entre la chancellerie et plusieurs cours d'appel, dans l'esprit de la LOLF (allocation de moyens en contrepartie d'engagements de résultat) ne sont sans doute pas étrangers à cette évolution encourageante.

Source : chancellerie

4. Le renforcement des moyens humains des juridictions judiciaires

Votre rapporteur spécial a précédemment rappelé que la LOPJ avait prévu, pour la période 2003-2007, la création de 4.450 emplois (dont 950 magistrats) pour les services judiciaires, afin de leur permettre de rendre une justice plus rapide, sans en altérer la qualité, ainsi que de réduire le stock des affaires et les délais de jugement.

Dans ce cadre, **le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la création de 355 emplois, dont :**

- 100 emplois de magistrat ;

- 255 emplois de fonctionnaires (12 greffiers en chef, 90 greffiers et 153 autres emplois).

Il apparaît donc, que après trois années, le taux de réalisation - qui devrait théoriquement atteindre 60 % - s'élève à 45,26 % pour les magistrats (430 créations sur les 950 prévues sur cinq années et à 38 % pour les fonctionnaires (1.334 créations sur 3.500 prévues).

Selon la chancellerie, à la date du 1^{er} août 2004, le nombre total de postes de magistrat vacants¹ s'établissait à 293, chiffre qui comprend les emplois créés au titre de la loi de finances pour 2004 mais non encore localisés dans les juridictions, les 266 magistrats nommés en juridiction en septembre 2004 à l'issue de leur scolarité à l'ENM et des 50 magistrats recrutés par concours complémentaire qui débutent leur stage en 2004.

Votre rapporteur spécial ne peut que renouveler la recommandation de son prédécesseur, M. Hubert Haenel, l'an dernier, de bien indiquer, au moment de l'annonce des créations d'emplois, « **quels sont les délais de recrutement et de formation liés à ces créations d'emplois, afin d'éviter un trop long décalage entre les effets d'annonce et la réalité de terrain** ».

5. Les mesures intéressant le personnel

En premier lieu, l'extension en année pleine de la revalorisation indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire intervenue le 1^{er} octobre 2004 est inscrite pour un montant de 9,33 millions d'euros (+ 4 % de l'indemnité de fonction au 1^{er} octobre 2004 et + 1 % à partir du 1^{er} octobre 2005).

Par ailleurs, des revalorisations indemnitaires, des pyramidages statutaires et des transformations d'emplois seront effectués en faveur des magistrats et d'un grand nombre de personnels des greffes.

a) Les pyramidages statutaires et les transformations d'emplois liées aux besoins des services

La réforme statutaire des greffiers en chef, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, prévoit 5 % des emplois en hors hiérarchie. A ce titre, 10 emplois de greffiers en chef A1 sont transformés en 10 emplois de greffiers en chef de 2^{ème} catégorie et permettront de repyramider les postes de greffiers en chef des cours d'appel de Toulouse, Nîmes et Grenoble ainsi que ceux des tribunaux de grande instance d'Angers, Boulogne-sur-mer, Avignon, Saint Etienne, Fort de France, Saint Denis de la Réunion et Béziers.

Les corps des adjoints administratifs et des conducteurs automobile seront repyramidés :

- la suppression de 150 emplois d'adjoints administratifs permettra la création de 101 adjoints administratifs principaux de 2^{ème} classe et de 49 adjoints administratifs principaux de 1^{ère} classe ;

¹ Effectifs budgétaires – effectifs réels des magistrats en activité.

- la suppression de 17 emplois de conducteurs automobile de 2^{ème} catégorie permettra la création de 11 emplois de conducteurs automobile de 1^{ère} catégorie et 6 emplois de conducteurs automobiles hors classe.

Par ailleurs, afin de poursuivre la constitution du corps de secrétaires administratifs, 20 emplois d'agents administratifs de 1^{ère} classe sont transformés en 20 emplois de secrétaires administratifs de classe normale.

De plus, au regard des besoins liés aux services, 400 emplois d'agents et 50 emplois d'agents de service technique sont supprimés et transformés en 400 emplois d'adjoints administratifs et en 50 emplois d'inspecteurs du service intérieur et du matériel.

Enfin, 5 emplois de cadres territoriaux sont transformés en 5 emplois d'adjoints administratifs à Papeete.

b) Les mesures indemnitaires

Outre la mesure de 9,3 millions d'euros inscrite au projet de loi de finances pour 2004 afin de financer l'extension en année pleine de la mesure de revalorisation indemnitaire des magistrats de 4 points intervenue le 1^{er} octobre 2004, les magistrats de l'ordre judiciaire bénéficieront d'une revalorisation de leur régime indemnitaire à hauteur de 1 point en moyenne à compter du 1^{er} octobre 2005. Le taux indemnitaire moyen passera de 45 % à 46 %.

La revalorisation indemnitaire (+ 1,9 million d'euros) des personnels de catégorie C des greffes se poursuit en 2005 avec une augmentation de leur taux indemnitaire de 1 point à compter du 1^{er} janvier 2004. Le taux indemnitaire moyen passera de 22 % à 23 %.

c) La « prime au mérite »

La « prime au mérite », pour les magistrats, a été instituée par les textes suivants :

- décret n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire ;

- décret n° 2003-1285 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire des magistrats exerçant à la Cour de cassation ;

- décret n° 2003-1286 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains personnels de l'Ecole nationale de la magistrature ;

- arrêtés d'application du même jour.

(1) Principes généraux

Ce que l'on appelle communément la « prime au mérite » se décompose en trois éléments :

- une **majoration de la prime forfaitaire**, au bénéfice des magistrats **exerçant dans certaines juridictions qui connaissent un déficit de candidatures** de nature à compromettre leur fonctionnement, afin d'inciter les magistrats à solliciter leur affectation dans ces ressorts ;

- une **prime modulable**, attribuée en fonction de la **contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire**. Elle est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut. Le taux d'attribution individuelle est fixé par le premier président de la cour d'appel du ressort, pour les magistrats du siège et par son procureur général pour les magistrats du parquet.

- une prime pour **travaux supplémentaires**, servie aux magistrats connaissant un **surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de collègues**, par redistribution du reliquat de crédits indemnitaires non consommés.

Les arrêtés du 26 décembre 2003 fixent les taux applicables à la prime forfaitaire (variables au regard des fonctions exercées) et les conditions de sa majoration, le taux moyen et le taux maximal d'attribution individuelle de la prime modulable, les modalités de calcul et conditions d'attribution de la prime pour travaux supplémentaires.

Les arrêtés du 17 septembre 2004 portent de 4 à 8 % le taux moyen de la prime modulable à compter du 1^{er} octobre 2004 (13 % pour les magistrats exerçant à la Cour de cassation). Le taux maximal d'attribution individuelle de cette prime est porté de 10 à 15 % (20 % pour les magistrats exerçant à la Cour de cassation). Ce taux est de 8 % pour les premiers présidents des cours d'appel et les procureurs généraux près lesdites cours ainsi que pour le directeur de l'Ecole nationale de la magistrature.

(2) Mise en œuvre de la prime modulable

Tous les magistrats ont bénéficié du versement de la prime modulable au taux uniforme de 4 % (taux moyen), de **janvier à septembre 2004** inclus, temps nécessaire à la définition des modalités concrètes de mise en œuvre de la modulation.

La modulation effective du régime indemnitaire a pris effet au mois d'octobre 2004, en même temps que la nouvelle revalorisation de 4 % permise par la loi de finances pour 2004.

A cet effet, le premier président et le procureur général de chaque cour ont, après calcul de leurs enveloppes respectives (au taux moyen), notifié respectivement aux magistrats du siège et du parquet de leur ressort les taux d'attribution individuelle applicables pour les trois derniers mois de l'année 2004. Ils procéderont de même en décembre 2004, afin de fixer les taux individuels applicables à chaque magistrat en 2005.

Le choix des critères applicables, pour procéder à la modulation des taux indemnitaires individuels, a été laissé à l'appréciation des chefs de cour. Le recensement effectué par la chancellerie fait apparaître que les critères retenus sont les suivants :

→ pour le siège :

- l'ancienneté dans la juridiction ou la magistrature ;
- l'expérience professionnelle, la technicité ;
- l'exercice de responsabilités organisationnelles et l'efficience ;
- la disponibilité, la polyvalence ou mobilité fonctionnelle, les contraintes ou responsabilités particulières, la participation à des tâches annexes ou extra juridictionnelles, l'ouverture d'esprit et l'initiative.

Le nombre de critères appliqués varie de 1 à 6 selon les cours.

→ pour le parquet :

- l'expérience professionnelle, la technicité ;
- l'efficience ;
- la disponibilité, les contraintes ou responsabilités particulières, la participation à des tâches annexes ou extra juridictionnelles, l'amélioration de la qualité du service et l'ouverture sur l'extérieur.

Le nombre de critères appliqués varie de 2 à 6 selon les cours.

(3) Mise en œuvre de la prime pour travaux supplémentaires :

La prime pour travaux supplémentaires est attribuée, dans la limite de 5 points, à raison d'un surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de magistrats (absences ou vacances d'emplois de plus de deux mois) aux magistrats ayant effectivement supporté une charge de travail supplémentaire.

Cette prime est exprimée en nombre de points. La valeur du point est déterminée par l'administration centrale en divisant le solde des crédits à répartir après imputation de la prime forfaitaire et de la prime modulable, par l'effectif budgétaire des magistrats concernés. Elle est donc indépendante du niveau indiciaire des bénéficiaires.

Pour permettre à l'administration centrale de calculer tant le nombre de points à répartir entre les cours que la valeur du point, il a été demandé aux cours d'appel de faire remonter à la chancellerie un état des emplois vacants et autres absences ouvrant droit au versement de la prime, effectivement constatés au 1^{er} semestre 2004, non compensées par l'affectation d'un magistrat placé.

Ces éléments, **actualisés à la fin de chaque semestre**, permettront de déterminer le montant de la prime pour travaux supplémentaires à servir au titre du semestre écoulé.

d) Le régime additionnel des retraites obligatoires de la fonction publique

La loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 a créé, en son article 76, un régime public additionnel obligatoire pour les agents titulaires de l'Etat, destiné à **permettre l'acquisition de droits à retraite assis sur l'ensemble des rémunérations de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite**. La loi prévoit la mise en place de ce régime à compter du 1^{er} janvier 2005. Un taux de cotisation globale de 10 % (5 % à la charge de l'agent, 5 % à la charge de l'employeur) s'appliquera à une assiette représentant l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature perçus au cours de l'année civile, tels que mentionnés à l'article L 136-2 du code de la sécurité sociale, à l'exception de ceux pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite et dans la limite de 20 % du traitement indiciaire brut total de l'année considérée. A ce titre, un abondement de crédits à hauteur de 8,49 millions d'euros sur le chapitre 33-90 (cotisations sociales) est inscrite au projet de loi de finances pour 2005.

e) L'amélioration du fonctionnement et la modernisation des juridictions

Après avoir enregistré une progression de 13,9 % entre la loi de finances pour 2002 et celle pour 2004, les moyens de fonctionnement des juridictions bénéficieront, en 2005, d'une progression de 16 millions d'euros (+ 7 %), confirmant ainsi le rythme de la modernisation imprimé depuis le début de la législature.

Ces crédits supplémentaires permettront en particulier :

- d'accompagner les recrutements prévus de magistrats et fonctionnaires (2,5 millions d'euros) ;

- d'accompagner aussi les recrutements programmés de juges de proximité (1 million d'euros) ;

- de mettre en service de nouveaux bâtiments judiciaires¹, singulièrement pour les juridictions inter-régionales spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée (1,9 million d'euros) ;

- de renforcer la sécurité des juridictions (1,5 million d'euros) ;

- de poursuivre le déploiement de l'informatique déconcentrée et de la visioconférence (2,5 millions d'euros). La visioconférence, autorisée dans certaines circonstances par la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 sur la sécurité quotidienne (article 706-71 du code pénal dont les dispositions ont été pérennisées par l'article 35 de la LOPJ puis complétées par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, dite « Loi Perben 2 »), permet des économies budgétaires, en évitant des escortes de détenus. Il s'agit là donc bien d'un réel investissement :

- d'ajuster la dotation des locations immobilières (3,2 millions d'euros) ;

- d'allonger la durée de formation des greffiers en chef et des greffiers (1,8 million d'euros).

Ces crédits s'inscrivent dans le cadre de la LOPJ.

f) L'évolution préoccupante des frais de justice

Votre rapporteur spécial a déjà exposé, à propos de l'exécution de la loi de finances pour 2003 (voir supra, partie I) que les frais de justice avaient progressé de 30 % en deux ans (entre 2001 et 2003), et l'analyse que la Cour des comptes avait dressée de cette évolution inquiétante. La progression de ceux-ci entre 2002 et 2004 s'établit à plus de 40 %, selon des estimations de la chancellerie au 1^{er} octobre 2004.

¹ Livraison en 2005 de la deuxième tranche des palais de justice de Pontoise, Besançon et Narbonne. Démarrage l'an prochain de travaux de rénovation à Toulouse, Thonon, Nanterre, Avesne sur Helpe, Ajaccio, Bordeaux et Nancy.

(1) Evolution des dotations initiales

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Dotation LFI	248,103	266,565	283,215	277,169	293,191	310,101	338,151	358,105
Evolution en millions d'euros	19,666	18,462	16,650	-6,046	16,022	16,910	28,050 ⁽¹⁾	19,953 ⁽²⁾
Evolution en %	8,6%	7,4%	6,2%	-2,1%	5,8%	5,8%	9,0%	5,90%

(1) Ajustement intégrant un transfert de 3,05 millions d'euros provenant du chapitre 46-01 ; hors transfert, l'ajustement est de 25 millions d'euros.

(2) Cet ajustement tient compte de la taxation de 2 % supportée par les frais de justice intégrés dans le chapitre 37-30 art 30 relatif aux expérimentations de globalisation des crédits dans le cadre de la LOLF ; hors taxation, l'ajustement est de 20 millions d'euros.

Après une période de ralentissement qui s'est traduite par une diminution des crédits ouverts en 2001, les dotations inscrites en loi de finances initiale sont de nouveau en progression. En 2001, la dotation baisse pour prendre en compte le recul de la dépense constatée en 1999. Depuis 2002, les crédits inscrits en loi de finances initiale sont en progression constante, compte tenu de l'évolution tendancielle des frais de justice à la hausse liée à la mise en application de réformes et au recours de plus en plus incontournable aux technologies modernes pour la recherche de la vérité.

Au titre du projet de loi de finances pour 2005 sont prévus, sur le chapitre 37-11 :

- un ajustement de 19,36 millions d'euros, pour tenir compte de l'évolution des dépenses :

- article 10 : + 9,20 millions d'euros ;
- article 20 : + 10,16 millions d'euros ;

- une mesure nouvelle de 0,64 million d'euros destinée à financer l'accès des sourds et des malentendants à la justice civile ;

soit, au total, 20 millions d'euros.

(2) Evolution des dotations finales, en gestion

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,070	288,190	338,000	338,15
Dotation initiale	248,103	266,565	283,215	277,169	293,190	310,100	338,15
Différence	0,000	0,000	-24,392	-6,099	-5,000	+27,900	0,000

(3) Evolution globale de la dépense effective depuis 1998

(en millions d'euros)

Année	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ⁽¹⁾
Dotation finale	248,103	266,565	258,823	271,070	288,190	338,000	338,151
Dotation initiale	248,103	266,565	283,215	277,169	293,190	310,100	338,151
Dépense	247,059	243,140	258,361	262,010	290,090	341,431	410,865
Solde	1,044	23,424	0,462	9,060	- 1,900	- 3,43	-,72,71
Evolution de la dépense en %	5,44%	-1,59%	6,25%	1,42%	10,72%	17,70%	20,34%
Evolution de la dépense	12,757	-3,918	15,220	3,649	28,080	51,341	69,434

⁽¹⁾ Prévission au 1^{er} octobre.

Les frais pénaux représentent 74 % de la dépense totale des frais de justice.

Deux principaux blocs de dépenses méritent d'être examinés :

- le domaine des frais criminels médicaux,
- le domaine de la téléphonie.

Ces deux blocs regroupés constituent près de la moitié de la dépense des frais de justice criminelle soit 46,19 %. Or, ils ont connu en 2003 une évolution sans précédent. Ils sont par voie de conséquence la **cause essentielle du résultat de l'évolution des frais de justice pénale en 2003. Ils sont responsables de près de 70 % de cette évolution.**

- **Les examens médicaux :**

Sous ce générique sont regroupés : les examens psychiatriques, (psychologiques et médico-psychologiques), les examens toxicologiques, biologiques ou radiologique, les autres examens médicaux.

Premier poste de dépense en volume (26,5 millions d'euros), **les examens médicaux ont augmenté en 2003 de 22,5 %**. L'évolution constatée provient d'abord de la **revalorisation tarifaire de la consultation** par un médecin généraliste. Elle résulte ensuite des **effets de la loi n° 2003-87** du 3 février 2003 **relative à la conduite sous l'influence de substances ou plantes classées comme stupéfiants**. Le décret d'application a été publié le 1^{er} avril 2003. Cette réforme a généré un volume supplémentaire de consultations médicales estimé à 25.000.

Les honoraires et indemnités alloués pour **examens toxicologiques**, biologiques et radiologiques ont connu, en un an, une majoration de 39,16 %. Ce poste de dépense est passé du 11^{ème} au 4^{ème} rang des frais de justice pénale entre 1998 et 2003 (20 millions d'euros contre 7,5 millions d'euros en 1998).

Les **expertises biologiques** auxquelles le juge a de plus en plus recours ainsi que l'alimentation des données au **fichier des empreintes digitales** sont à l'origine de la progression constatée de la dépense dont la courbe est orientée sans exception à la hausse depuis 1995. Cette évolution ne saurait s'infléchir compte tenu de l'extension du champ des infractions donnant lieu à l'enregistrement au fichier des empreintes digitales.

De plus, ce même poste de dépense se trouve « impacté » par les effets des dépistages de stupéfiants sur les conducteurs impliqués dans des accidents mortels ou corporels ou sur certains conducteurs présumés avoir commis certaines infractions.

Les examens psychiatriques, psychologiques et médico-psychologiques progressent de 11,42 %. Cette évolution traduit, d'une part, la prise en compte spécifique des droits de la victime dans la procédure pénale et, d'autre part, la « judiciarisation » de l'application des peines, qui accroît le nombre d'expertises ordonnées par les juges de l'application des peines.

- **Les prestations dans le domaine de la téléphonie**

Ce domaine, qui ne concerne pas seulement les interceptions mais également toutes les informations relatives aux données techniques liées aux communications, révèle une **augmentation de la dépense de 50,23 %**. Ce secteur de dépense **représente, en 2003, 26 % des frais de justice pénale**. Plus de 41 % de l'évolution de la dépense 2003 est lui est imputable.

Cette progression exponentielle traduit l'accroissement du nombre des interceptions sur le réseau mobile que les différents opérateurs sont en mesure de pratiquer aujourd'hui en grande quantité et qu'ils facturent dans des délais beaucoup plus rapides (réduction du délai de 6 mois à 1 mois). Ainsi, le nombre des interceptions sur mobile est passé de 3.024 (en mois interception) en 2001 à 10.500 en 2003 sur la base des informations obtenues à la fin du premier semestre.

Enfin 3 postes de dépenses appellent des commentaires :

Les frais d'interprètes et de traduction : + 30 %

Les juridictions apportent comme explication à ce phénomène l'augmentation très importante des procédures impliquant des étrangers et principalement venant d'Europe de l'est. Il apparaît également que les étrangers systématiquement disent ne pas comprendre le français ce qui est parfois faux, mais pour la régularité de la procédure un interprète est désigné.

L'évolution très forte des dépenses d'interprétariat depuis l'année 2000 doit être également rapprochée de l'évolution des interceptions sur mobile puisqu'il est fait appel à des interprètes pour traduire les communications en langues étrangères.

Les frais de gardiennage des scellés : +15,74 %

Cette évolution, en dépit des efforts fournis par les juridictions, n'est pas satisfaisante. Cependant, le volume de la dépense 2003 (14,6 millions d'euros) est inférieur au niveau de l'année 1999 (14,7 millions d'euros). A cet égard, la cour d'appel de Paris qui est celle qui concentre le plus gros volume de la dépense a réussi en 2003 à stabiliser ce poste (- 0,09 % avec une dépense de 4,06 millions d'euros).

(4) La recherche d'une maîtrise des dépenses de justice

Le système de décision ne semble pas permettre une maîtrise suffisante des dépenses. M. Dominique Perben, ministre de la justice, indiquait lui-même à la presse, le 22 septembre 2004 lors de la présentation du projet de budget de la justice pour 2005, qu'il n'était pas rare « *de voir des prestations payées deux fois ou des factures honorées alors qu'elles ne correspondaient plus à des prestations utiles à la procédure* ».

Le ministre de la justice a annoncé en conséquence un plan de rationalisation des dépenses qui reposera sur deux axes :

- une réforme des modes de gestion et la mise en place d'un système d'information qui permette un suivi des dépenses. L'instauration d'un système d'ordonnancement secondaire dont les chefs de cour assumeront la responsabilité va dans ce sens ;

- une rationalisation de la gestion « afin d'instaurer pour ces achats publics, finalement ordinaires dans leur nature, une relation normale de client à fournisseur ».

Dans la perspective de l'application de la LOLF, **le dispositif suivi de la dépense mis en place en 1996** (suivi reposant sur la transmission par

chaque cour d'appel, à périodicité semestrielle, des informations relatives aux dépenses correspondant à la consolidation semestrielle des paiements effectuées par les régies des juridictions de son ressort) **s'est en effet révélé insuffisant pour permettre aux juridictions d'avoir une connaissance précise de la dépense engagée.**

Le **plan d'action en cours d'étude** comporte plusieurs axes ayant pour objectif une meilleure maîtrise des coûts et une meilleure prévisibilité de la dépense de frais de justice.

- la maîtrise des coûts, par la **fixation de tarifs réglementaires ou la négociation tarifaire.**

Ainsi, dans le domaine des **empreintes génétiques, des travaux ont été engagés en vue d'une tarification, par le code de procédure pénale**, des analyses génétiques standard, dont le coût unitaire facturé au ministère de la justice par les laboratoires est beaucoup trop élevé par rapport au coût de revient estimé.

Dans le domaine des **interceptions téléphoniques**, le ministère a engagé des **négociations**, tant avec les loueurs de matériels d'interception qu'avec les **différents opérateurs de téléphonie**, pour aboutir à une baisse des coûts.

Il est envisagé de mettre en œuvre, de manière coordonnée avec les autres départements ministériels concernés, les actions nécessaires à une meilleure maîtrise de cette dépense, nonobstant le fait que le recours aux interceptions téléphoniques est devenu un mode incontournable de recherche de la vérité.

Le nouveau cadre de gestion des frais de justice, **outre la nécessité d'une comptabilité des engagements qu'il impose pour le respect du caractère bientôt limitatif des crédits**, soulève la question de l'organisation de l'engagement comptable et de l'engagement juridique, organisation qui doit par ailleurs être compatible avec la « liberté de prescription » du juge et les délais de procédure.

Sous l'impulsion du garde des sceaux, **a été mis en place au mois de septembre 2004 un groupe de travail chargé d'élaborer des propositions d'organisation du circuit d'exécution de la dépense de frais de justice**, dans le respect de ces principes. Les missions de ce groupe de travail consistent plus précisément à définir les modalités d'engagement de la dépense (tant juridique que comptable), les modalités de mise en œuvre d'une comptabilité des engagements (aujourd'hui inexistante) ainsi que les circuits de paiement (mandatement ou paiement par les régies). A cet égard, il aura également pour objet de valider le logiciel de comptabilisation des frais de justice en cours de développement dans la cour d'appel de Lyon, logiciel qui

devrait permettre à la fois, un suivi budgétaire des frais de justice et un suivi analytique des dépenses par prescription, par procédure, par juridiction, et le cas échéant par prescripteur.

Par ailleurs, **une réflexion est en cours pour instaurer à la chancellerie un service “réfèrent” en matière de frais de justice, qui puisse constituer, pour les magistrats, une aide à la décision préalable à l’engagement juridique des dépenses atypiques, tant dans leur nature que leur montant.**

Toutefois, le budget du ministère de la justice supporte aujourd’hui de nombreuses dépenses imputées sur frais de justice dont il n’est pas directement prescripteur, ce qui rend totalement impossible le suivi et donc la maîtrise de la dépense que la LOLF rend encore plus incontournable.

Ainsi, en particulier pour l’alimentation du fichier des empreintes génétiques, **les officiers de police judiciaire** peuvent-ils d’office, en application de la loi du 18 mars 2003, **ordonner des expertises génétiques, alors qu’en l’état du droit antérieur l’enregistrement d’une empreinte génétique était de la compétence des magistrats du parquet qui ordonnaient l’analyse.**

Votre rapporteur spécial appuie d’autant plus ces orientations que, d’une part, les crédits de frais de justice, aujourd’hui évaluatifs, auront un caractère limitatif à compter du 1^{er} janvier 2006 et que, d’autre part, l’amélioration souhaitable des conditions du « rendu de la justice » ne dispense pas de la rigueur de gestion. Les moyens dégagés par la Nation pour la justice doivent améliorer les conditions dans lesquelles celle-ci est rendue, non pas servir, de fait à alimenter des gaspillages irresponsables.

La commission des finances ne manquera pas de suivre attentivement l’évolution en la matière.

Il convient, enfin, de préciser que, pour ce qui est des crédits pour 2005, ils sont, précisément, majorés pour tenir compte de l’évolution des dépenses en la matière, tant en matière pénale (+ 9,2 millions d’euros) que civile (+ 10,16 millions d’euros). Par ailleurs, 0,6 million d’euros sont inscrits pour favoriser l’accès des sourds et malentendants à la justice civile et pénale (prise en charge des frais d’interprétariat).

g) Les moyens d'intervention

Il s'agit de moyens destinés principalement à l'approfondissement des droits des victimes et au développement de l'aide juridique :

(1) L'aide aux victimes

Après l'institution en 1977 des **commissions d'indemnisation des critères d'infraction (CIVI)**, s'est progressivement développé un réseau associatif spécialisé dans l'accueil, l'orientation et l'accompagnement psychologique des victimes. Ce réseau est soutenu par un Institut national d'aide aux victimes et de médiation et, à la chancellerie, par un bureau de l'aide aux victimes, créé en 1982.

Un Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme (FGTI), chargé de réparer les préjudices subis, est créé en 1986. Le principe d'une réparation intégrale des atteintes aux personnes est établi en 1990.

Un numéro national d'aide aux victimes est ouvert en 2001. La LOPJ du 9 septembre 2002 donne aux victimes la possibilité de bénéficier de l'assistance d'avocat dès le début de la procédure et accorde le bénéfice de l'aide juridictionnelle sans conditions de ressources pour les victimes des infractions les plus graves.

La nomination, en mars 2004, d'une secrétaire d'Etat aux droits des victimes (Mme Nicole Guedj) symbolise le renforcement de la préoccupation des pouvoirs publics pour les victimes.

Il existait, en 2003, 166 associations conventionnées par le ministère de la justice, ayant eu recours à 1.280 personnes (794 salariés et 486 bénévoles) pour assurer leurs missions.

Ces associations ont accueilli en 2003 près de 242.000 personnes, dont 162.000 victimes d'infractions pénales, soit une augmentation de 9 % par rapport à 2002 et de 25 % par rapport en 2001.

Plus de 119.000 mesures d'aide ont été fournies, selon des chiffres de la chancellerie, soit une hausse de 8 % par rapport à 2002 et de 31 % par rapport à 2001. Près des trois quarts des personnes reçues ont bénéficié d'un suivi dans la durée.

Les associations ont reçu en 2003 plus de 16 millions de subventions de la part de ministères et de collectivités territoriales, le tiers environ étant assuré par le ministère de la justice. Ces crédits sont déconcentrés aux cours d'appel.

Le nombre des demandes d'indemnisation des victimes ainsi que les sommes allouées sont en constante augmentation, comme le montre le tableau ci-dessous :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Nombre de demandes déposées auprès des CIVI	10 865	12 340	13 353	13 910	15 471	15 387	16 751
Nombre de dossiers ouverts auprès du FGTI	10 696	12 099	12 781	13 563	14 838	14 964	16 397
Montants accordés par les CIVI (en millions d'euros)	99,8	127,2	138,4	147,5	147,9	157,7	216,1
Montant des indemnités versées par le FGTI (en millions d'euros)	108,2	128,3	134,4	148,2	176,09	185,93	187,97

Source : chancellerie

Le montant des indemnités versées en 2003 a atteint près de 188 millions d'euros, soit une progression de 1,1 %, par rapport à 2002, et de 7 % par rapport à 2001.

Selon les statistiques du fonds de garantie, 16.397 dossiers ont été ouverts en 2003, soit une augmentation de près de 10 % par rapport à 2002.

Les crédits pour l'aide aux victimes, qui permettent les subventions aux associations et l'indemnisation des victimes, s'établissent en 2005 à 8,5 millions d'euros, en progression de 13 % (1 million d'euros pour renforcer les associations et pour des actions à destination de publics fragilisés).

(2) L'aide juridique

Après une période de décroissance, entre 1997 et 2001, les admissions à l'aide juridique ont progressé en 2002 (+ 4,7 %) et plus encore en 2003 (+ 9,8 %).

La progression des admissions provient des dispositions prises en 2002 et 2003 en faveur de justiciables démunis ou fragilisés : admission sans condition de ressources pour les victimes des atteintes les plus graves aux personnes (et leurs ayants droit), augmentation des correctifs familiaux pour les deux premières personnes à charge du demandeur, meilleure information des victimes et exclusion des allocations de logement pour l'appréciation des ressources.

Les admissions à l'aide juridictionnelle

Décisions	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Admissions						
AJ totale	612 439	612 012	605 929	570 603	597 561	662 855
AJ partielle	91 307	92 638	92 850	87 213	91 076	92 996
Total	703 746	704 650	698 779	657 816	688 637	755 851
Rejets	74 667	78 480	85 592	74 184	76 081	78 304

Source : chancellerie

Répartition des admissions par type de contentieux

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Civil	405 461	398 255	381 694	358 195	357 362	388 020
Pénal	279 332	281 943	286 924	266 540	290 385	302 439
Administratif	6 126	7 108	7 390	10 082	12 220	13 720
Entrée et séjour des étrangers	12 827	173 444	22 771	22 999	28 670	33 672

Source : chancellerie

Les **plafonds de ressources** sont actuellement fixés à 830 euros pour l'aide totale et à 1.244 euros pour l'aide partielle, en progression de 24 % de 1992 à 2004 (l'indice des prix a, au cours de la période, augmenté de 19 %).

Le délai d'instruction des demandes était, en 2003, de 54 jours.

Les crédits pour 2005 sont majorés de 8,5 millions d'euros afin de financer l'évolution prévisible des admissions et pour tenir compte de la nouvelle procédure du rétablissement personnel (5,7 millions d'euros). L'exclusion des aides aux logements de l'appréciation des ressources est évaluée à 1,15 million d'euros.

h) L'expérimentation de globalisation des crédits

Dans la perspective ouverte par la LOLF, le ministère de la justice poursuit en 2005 sa **démarche d'expérimentation de globalisation des crédits de rémunérations et de fonctionnement sur les trois réseaux de services déconcentrés (services judiciaires, administration pénitentiaire, protection judiciaire de la jeunesse)**. Ainsi, les services judiciaires poursuivent l'expérimentation de globalisation sur 8 cours d'appel (Angers, Basse-Terre, Colmar, Pau, Metz, Bordeaux, Nîmes et Versailles) en répartissant, par transfert, les crédits sur les trois articles de prévision (articles 10, 20 et 30) du chapitre 37-30.

Par ailleurs, **la cour d'appel de Lyon va procéder à l'expérimentation des dispositions de la LOLF**, en transférant les emplois, les crédits de fonctionnement et de frais de justice de la Cour d'appel de Lyon sur le chapitre 39-01 composés de cinq articles de prévision :

Article 10 : traitement et jugement des contentieux civils

Article 20 : conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales

Article 60 : soutien

Article 70 : formation

Article 90 : dépenses de personnel concourant à différentes actions

Le montant total des transferts dans le cadre des expérimentations s'élève à 478,89 millions d'euros soit 21,04 % du budget des services judiciaires.

(en millions d'euros)

Transferts opérés en chapitre 37-30 : cours d'appel d'Angers, Basse-Terre, Colmar, Pau, Metz, Bordeaux, Nîmes et Versailles	
• Emplois	6.109 emplois
• Crédits de personnels – chapitre 37-30 art 10	264,60
• Crédits de fonctionnement – chapitre 37-30 art 20	45,98
• Frais de justice – chapitre 37-30 art 30	89,77
• Mesure nouvelle	1,06
Total transféré	401,40

(en millions d'euros)

Transferts opérés en chapitre 39-01 : cours d'appel de Lyon	
• Emplois	1.149 emplois
• Traitement et jugement des contentieux	27,05
• Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	40,94
• Soutien	7,86
• Formation	1,10
Total transféré	76,95

B. LE CONSEIL D'ETAT ET LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

1. Présentation de l'agrégat

Cet agrégat est constitué par :

- une **fonction juridictionnelle**, composée de l'ensemble de l'activité contentieuse du Conseil d'Etat, des sept cours administratives d'appel et des 37 tribunaux administratifs. Ces juridictions ont été saisies, en 2003 de 153.967 affaires¹ et ont rendu 156.253 décisions juridictionnelles (dont 11.135 par le Conseil d'Etat). Les effectifs du Conseil d'Etat affectés à la fonction juridictionnelle seront portés, en 2005, de 133 à 136 membres et de 85 à 86 agents (en équivalent temps plein) ;

- une **fonction consultative**, assurée par le Conseil d'Etat pour le gouvernement et par les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, qui peuvent être saisis d'une demande d'avis de la part du préfet ;

- une **fonction support de gestion** ;

- les commissions adjointes au Conseil d'Etat, qui sont la Commission des sondages, instituée par la loi n° 77-708 du 19 juillet 1977, compétente pour les sondages de caractère électoral et la Commission pour la transparence financière de la vie politique, créée par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et chargée d'apprécier l'évolution de la situation patrimoniale de certains élus et dirigeants d'organismes publics.

¹ 9.905 pour le Conseil d'Etat, 15.640 pour les cours administratives d'appel et 128.422 pour les tribunaux administratifs.

2. Présentation d'ensemble des crédits de l'agrégat

Présentation d'ensemble des crédits de l'agrégat en 2005, comparés à 2003 et 2004

(en millions d'euros)

	2003	2004		2005	
Dépenses ordinaires	149	158	(+ 6,5 %)	165	(+ 4,4 %)
Dépenses en capital	4	12	(+ 156,8 %)	10	(-16,7 %)
Crédits de paiement (1) + (2)	153	170	(+ 11,1 %)	175	(+ 2,9%)
Autorisations de programme	12	15	(+ 25,4 %)	14	(-6,7 %)
Nombre d'emplois	100	97		46	

Source : chancellerie

Pour l'année 2003, le Conseil d'Etat dénombrait 801 affaires en stock depuis plus de deux ans et le délai moyen d'instance pour les affaires en cassation était de 12 mois.

Le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock¹, en 2003, était évalué à 2 ans et 5 mois pour les cours administratives d'appel et à un an et sept mois pour les tribunaux administratifs.

Les crédits proposés pour l'agrégat laissent apparaître une « pause » dans l'évolution des autorisations de programme après les majorations sensibles enregistrées au cours des deux premières années d'application de la LOPJ (+ 75 % en 2003 et + 25 % en 2004).

Après une progression de 6,8 % en 2003 et de 11,1 % en 2004, les crédits de paiement augmenteront en 2005 de 2,9 %.

La loi d'orientation avait prévu, sur les cinq années de sa mise en œuvre, l'ouverture, en sus des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2002, de 60 millions d'euros en autorisations de programme et de 30 millions d'euros en crédits de paiement.

Ces dotations permettront de mieux prendre en compte, à moyen terme, l'évolution des besoins de l'ensemble des juridictions administratives, et particulièrement de ceux des sept cours administratives d'appel.

¹ Nombre de dossiers en stock en fin d'année, divisé par la capacité annuelle de jugement (nombre de requêtes jugées au cours de l'année).

La programmation prévoit la création de trois juridictions administratives : la Cour d'appel de Versailles a été ouverte en septembre 2004 et deux tribunaux administratifs seront créés en 2006 et 2007 dans le sud est de la France, le choix définitif de leur implantation n'ayant pas encore été fait.

L'augmentation continue du contentieux devant les juridictions administratives a conduit de prévoir, dans la LOPJ, sur les années 2003 à 2007, la création de 210 emplois de magistrats et de 230 postes de greffiers.

Au cours de chacune des deux premières années de mise en œuvre de la loi de programmation, (2003 et 2004), le taux d'exécution de cet objectif s'est établi aux alentours de 20 %, laissant ainsi espérer une réalisation à 100 % au terme des cinq années.

Malheureusement, pour 2005, les créations de postes seront deux fois moins nombreuses, tant pour les magistrats que pour les greffiers. Pour 2005 en effet, 46 créations d'emplois, dont 21 de magistrats et 22 emplois de greffe, sont prévues pour les cours administratives d'appel et pour les tribunaux administratifs. Les trois autres emplois sont destinés au Conseil d'Etat.

Votre rapporteur spécial s'inquiète de ce ralentissement et se demande comment pourra être réalisé l'objectif de ramener à un an le délai moyen des procédures devant les tribunaux administratifs à la fin de la programmation, si le « retard » pris en 2005 n'était pas comblé en 2006.

3. Mesures intéressant les personnels

Un abondement de 0,99 million d'euros est inscrit afin principalement :

- d'ajuster la dotation relative à l'indemnité forfaitaire versée aux membres des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (0,568 million d'euros) ;

- d'ajuster des crédits afin d'assurer la parité indemnitaire entre agents des greffes des juridictions administratives et personnels de préfectures (0,215 million d'euros) ;

- de mettre en place une rémunération variable pour les membres du Conseil d'Etat exerçant une fonction d'encadrement (0,1 million d'euros) ;

- de revaloriser l'indemnité pour sujétions spéciales versée aux commissaires de gouvernement près des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel (0,056 million d'euros).

L'incidence de la mise en place de la nouvelle bonification indiciaire « encadrement supérieur » compte tenu des créations d'emplois de magistrats est évaluée à 0,05 million d'euros.

Le régime additionnel des retraites obligatoires de la fonction, destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite assis sur l'ensemble des rémunérations de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite se traduit en 2005 par un crédit de 0,796 million d'euros sur le chapitre 33-90 (cotisations sociales).

4. Fonctionnement

Les moyens généraux des services seront majorés de 3,21 millions d'euros au titre des moyens nouveaux dont 1,14 million d'euros pour les crédits de fonctionnement et 2,065 millions d'euros en faveur de l'informatique :

Abondement des crédits de fonctionnement des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel : 0,47 million d'euros ;

- abondement des crédits de fonctionnement du Conseil d'Etat : 0,48 million d'euros ;
- abondement des crédits de fonctionnement compte tenu des créations d'emplois obtenues : 0,19 million d'euros.

Enfin, le chapitre des crédits de vacations (chapitre 31-96) augmente de 0,95 million d'euros avec le recrutement de 15 assistants de justice dans les juridictions administratives

5. Equipement

13,6 millions d'euros d'autorisations de programme sont demandées en 2005 au titre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice pour le Conseil d'Etat (2,1 millions d'euros) et les cours et tribunaux administratifs (11,5 millions d'euros).

C. LES SERVICES PÉNITENTIAIRES

1. Présentation générale de l'agrégat

L'agrégat services pénitentiaire est composé de :

- 9 **directions régionales** en métropole et une mission des services pénitentiaires de l'outre mer. Chaque direction reçoit une dotation globale annuelle de fonctionnement, calculée sur la base de critères révisés en 2001, qui lui permet ensuite d'allouer une dotation globale à chaque établissement et service relevant de son autorité.

- les 188 **établissements pénitentiaires** et l'établissement public de santé national, dans lesquels on dénombrait, le 1^{er} octobre 2004 **56.620 détenus pour 49.600 places, soit un taux de surpopulation carcérale de 114,2 %** ;

< 121 maisons d'arrêt, recevant les prévenus et les condamnés dont, en principe, le reliquat de peine est inférieur à un an.

Votre rapporteur spécial regrette que ce principe ne soit pas toujours respecté. Ainsi, en novembre 2004, à la maison d'arrêt du Mans, où 129 personnes sont incarcérées alors que son effectif théorique est de 58 places (taux d'occupation de 222,4 %), on dénombre 56 détenus incarcérés depuis plus d'un an¹ ;

< 23 centres de détention, accueillant les condamnés présentant les perspectives de réinsertion les plus favorables et dont le régime est principalement orienté vers la réinsertion ;

< 6 maisons centrales, destinées à des condamnés à de longues peines ou dont les pronostics de réinsertion sont réservés et dont le régime de détention est principalement axé sur la sécurité ;

< 25 centres pénitentiaires, qui comprennent au moins deux quartiers à régimes de détention différents (maisons d'arrêt, centre de détention et/ou maison centrale ;

< 13 centres, autonomes de semi-liberté ;

Le parc pénitentiaire comprend 165 établissements en gestion publique et 23 établissements à gestion mixte pour lesquels les fonctions de

¹ Ce nombre se décompose en 34 prévenus, 14 condamnés à des peines de un à trois ans et 8 condamnés à des peines de trois à dix ans. De plus, 15 condamnés depuis une durée inférieure à un an le sont pour l'accomplissement d'une peine supérieure à cette durée.

restauration, transport, maintenance, nettoyage, travail et formation professionnelle sont confiées à des entreprises privées.

Ce parc se caractérise par sa grande vétusté, puisque 109 établissements (sur 188) ont été construits avant 1920. Ceci justifie le programme de construction et de réhabilitation en cours.

Le coût de la journée de détention s'établit entre 57 et 59 euros selon le statut de l'établissement ;

- les 102 **services pénitentiaires d'insertion et de probation** qui, en collaboration avec des partenaires publics ou associatifs mettent en place des dispositifs d'insertion à l'intention des détenus ou des personnes suivies par l'administration pénitentiaire. Ils interviennent en milieu fermé, dans une perspective de réinsertion, et en milieu ouvert où 142.622 personnes ont été suivies en 2002 (contrôle, conseil et orientation) ;

- **l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire (ENAP)** qui a accueilli, en 2002, 2.551 personnes en formation initiale et 2.273 en formation continue.

2. L'évolution générale des crédits

Les moyens des services pénitentiaires ont évolué de la manière suivante :

Moyens des services pénitentiaires

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires	1 342	1 435 (+ 6,9 %)	1 481 (+ 3,2 %)
Dépenses en capital	150	174 (+ 15,5%)	174 (0 %)
Crédits de paiement (1) + (2)	1 493	1 608 (+ 7,7 %)	1 655 (+ 2,9%)
Autorisations de programme	374	688 (+ 84 %)	438 (-36,3 %)
Nombre d'emplois	28 589	29 700 (+ 3,9 %)	30 197 (+1,7 %)

Source : chancellerie

L'évolution des crédits de l'administration pénitentiaire s'inscrit, elle aussi, dans la poursuite des orientations définies dans la LOPJ :

- donner les moyens de mieux faire exécuter les décisions pénales, en augmentant la capacité des hébergements et en renforçant leur sécurité ;

- améliorer le dispositif de prise en charge des mineurs délinquant avec la création de nouveaux établissements et l'amélioration des quartiers existant.

En d'autres termes, il s'agit aussi de faire face à l'évolution de la population carcérale, même si celle-ci a connu un léger tassement en 2004.

Evolution de la population carcérale

	au 1 ^{er} août 2003	au 1 ^{er} août 2004
Prévenus	21.028	20.805 (-1,1 %)
Condamnés	38.141	38.141 (-1,7 %)
Nombre total de détenus	59.169	58.308 (-1,5 %)

Source : chancellerie

3. Le renforcement des moyens humains

La LOPS a prévu la création de 3.740 emplois au cours de ses 5 années d'application (2003-2007).

La mise en oeuvre de cette orientation s'est, jusqu'à présent effectuée de la manière suivante :

	Programmation 2004-2007	2003	2004	2005	Total 2003-2005
Fonctionnaires		870	1 110	533	2 514
Ecole nationale de l'administration pénitentiaire		20	17	3	40
Total	3 740	890	1 127	536	2 553 (68,3 %)

Source : chancellerie

Le taux de réalisation s'établira donc, après 3 exercices, à 68,3 %, alors que le taux théorique est de 60 %.

Les 533 emplois (hors Ecole nationale de l'administration pénitentiaire) inscrits au projet de loi de finances pour 2005 comprennent 210 emplois de surveillance, 200 personnels d'insertion et de probation et 123 personnels administratifs et techniques.

Au total, en 2005, l'administration pénitentiaire bénéficiera de 30.197 emplois, dont 23.265 agents de surveillance et 2.322 personnels d'insertion et de probation intervenant en milieu ouvert et en milieu fermé.

4. Amélioration de la situation des personnels

En premier lieu, la réforme statutaire de l'ensemble de la filière d'insertion est devenue indispensable, surtout depuis l'adoption de la loi n° 2004-404 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (« loi Perben II) qui va provoquer une augmentation des responsabilités pour ces personnels. Des crédits, à hauteur de 1,5 million d'euros avaient été prévus dans les lois de finances pour 2003 et 2004, afin de mettre en œuvre cette réforme dont le coût total s'élève à 3,2 millions d'euros.

Par ailleurs, la réforme statutaire de la filière des personnels de surveillance envisagée a pour objet de répondre au besoin de présence accrue de personnels qualifiés et à l'augmentation du niveau d'encadrement. Le coût total de cette réforme s'élève à 3,4 millions, mais compte tenu des provisions obtenues antérieurement pour un montant de 1 million d'euros, il ne sera inscrit au projet de loi de finances pour 2005 que 2,4 millions d'euros.

De surcroît, 3,3 millions de crédits sont prévus pour les cotisations (part patronale) au régime additionnel de retraites obligatoires de la fonction publique.

Enfin, 3,7 millions d'euros sont prévus pour le recrutement de 120 contractuels chargés d'assister les personnels de l'éducation nationale exerçant en milieu pénitentiaire, en vue de renforcer la lutte contre l'illettrisme et de compenser le départ des emplois jeunes.

5. Amélioration des moyens de fonctionnement

Comme en 2004, les crédits de fonctionnement augmentent très fortement (+ 35,5 millions d'euros, soit 9,7 %) afin de répondre à la hausse de la population carcérale, le léger tassement enregistré en 2004 ne paraissant pas affecter la tendance générale, tout en favorisant l'humanisation des conditions de détention. Cette hausse doit aussi permettre un développement des alternatives à l'incarcération, et notamment le bracelet électronique, mais aussi le renforcement de la sécurité (tunnels à rayon X, téléphonie sans fil, gilets par balles).

L'augmentation des crédits permettra principalement :

- d'accroître le parc informatique : 0,5 million d'euros

- d'ajuster les crédits relatifs à la cotisation vieillesse des détenus employés au service général : 0,33 million d'euros
- de prendre en compte les effets de l'impact de l'évolution de la population carcérale : 11,9 millions d'euros
- de poursuivre le placement sous surveillance électronique : 7,1 millions d'euros
- de recourir au secteur associatif afin d'assister les services d'insertion et de probation dans la réalisation de leurs missions : 5,176 millions d'euros et d'ajuster les crédits de fonctionnement au regard du taux d'inflation : 1,95 million d'euros.

De plus, les crédits du chapitre 34-05 article 40 (Informatique) affichent une baisse de -29% compte tenu du transfert effectué à hauteur de 2,03 millions d'euros au profit du chapitre 37-98 (fonctionnement) afin de rationaliser la gestion du matériel informatique. Ainsi, l'administration pénitentiaire conserve l'intégralité de la gestion des postes de travail, portables et imprimantes.

Par ailleurs, un transfert de 1,6 million d'euros au profit du chapitre 34-05 (informatique de l'administration générale) en provenance du chapitre 37-98 (fonctionnement de l'administration pénitentiaire) permettant ainsi à la direction de l'administration générale et de l'équipement de reprendre l'intégralité de la gestion des équipements de réseau (serveurs, matériels actifs).

Enfin, compte tenu des dispositions de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à la transformation de Mayotte en collectivité départementale, un transfert de crédits du chapitre 41-11 (subventions aux collectivités) vers le chapitre 37-98 (fonctionnement) est effectué à hauteur de 1,137 million d'euros pour les dépenses de fonctionnement de l'établissement de Majicavo.

L'Ecole nationale d'administration pénitentiaire bénéficie, en moyens nouveaux, de 3 créations d'emplois (0,131 million d'euros) et de 0,250 million d'euros pour le fonctionnement du nouveau bâtiment. Les crédits en faveur de l'ENAP progresseront de 1,73 % compte tenu des mesures nouvelles d'ajustement.

6. La poursuite du grand programme pénitentiaire

Après l'ouverture en 2004 des établissements de Liancourt et de Toulon, l'année prochaine verra l'ouverture de ceux de Lille-Sequedin et de Meaux.

Votre rapporteur spécial souhaite, d'une part, faire le point sur le programme de rénovation de cinq grands établissements pénitentiaires et, d'autre, part dresser un bilan de la mise en œuvre de la LOPJ pour le programme de construction de l'administration pénitentiaire.

a) Le programme de rénovation des cinq grands établissements

Ce programme décidé en 1998 concerne les cinq plus grands établissements (maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis, Fresnes et Paris-la Santé, centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes, établissements de Loos-les-Lille), soit environ un cinquième de la capacité de détention des prisons françaises, pour lesquels le coût de la rénovation ne peut être intégré dans l'enveloppe annuelle des crédits de rénovation de l'administration pénitentiaire. La rénovation de ces établissements représente un coût budgétaire global estimé à 776 millions d'euros.

Initialement orienté vers la remise à niveau des bâtiments et installations avec quelques aménagements fonctionnels minimum, le programme de rénovation des cinq grands établissements pénitentiaires a progressivement été réorienté vers une remise aux normes fonctionnelles (la référence étant celles retenues pour le programme de construction en cours) dont les principaux éléments sont l'encellulement individuel, la douche en cellule et la création d'espaces communs nécessaires à la mise en oeuvre des actions de réinsertion.

Après avoir dressé un état des lieux de l'existant et estimé le coût des travaux à réaliser, l'administration a élaboré un cahier des charges nécessaire aux différentes études comportant quatre phases :

1-Relevé topographique des établissements.

2-Etablissement d'un schéma directeur de restructuration pour Loos et Paris-la Santé.

Diagnostic des existants avec définition des travaux de rénovation, ainsi que des améliorations fonctionnelles et techniques.

3-Choix des maîtres d'oeuvre sur la base du programme précédent.

4-Marché de travaux à tranches à exécuter sur plusieurs années budgétaires.

L'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) est le mandataire.

Maison d'arrêt de Fleury-Mérogis

Les phases 1 et 2 (relevé topographique des établissements, diagnostic de l'existant et définition du programme de remise à niveau) sont à présent terminées. Les phases 3 et 4 (choix des maîtres d'œuvre et travaux) sont en cours.

Compte-tenu de l'ensemble des améliorations fonctionnelles et surtout des contraintes de réalisation, le coût final de l'opération est évalué à 382,15 millions d'euros.

Le permis de construire a été déposé mi-2003. L'élaboration du dossier de consultation des entreprises est en cours. La rénovation des prisons devrait s'étaler sur 8 ans, les travaux étant menés en site occupé, soit une fin de chantier en 2013.

Après rénovation, la capacité de Fleury-Mérogis devrait être de l'ordre de 3.847 places. L'aménagement d'un quartier centre de détention (549 places) permettra d'offrir un volant plus conséquent de places pour la région Ile-de-France.

Une première tranche de travaux urgents, concernant la réfection du réseau électrique principal, est d'ores et déjà en cours de réalisation et devrait se terminer en septembre 2004.

Enfin, la construction de trois bâtiments accueil-familles et la rénovation du mess vont démarrer au 4^{ème} trimestre 2004 pour une mise en service en 2005.

Centre pénitentiaire de Marseille-Baumettes

Les deux premières phases (relevé topographique des établissements, diagnostic de l'existant et définition du programme de remise à niveau) sont à présent terminées. La troisième phase (choix du maître d'œuvre) est en cours de réalisation.

Le marché de maîtrise d'oeuvre a été notifié au groupement OTH en novembre 2001. L'avant projet sommaire a été validé en septembre 2002 ; l'avant projet détaillé, en juin 2003.

Suite à la présentation du projet le 29 octobre 2002, il a été demandé de se rapprocher du coût d'objectif fixé pour les constructions neuves à savoir 100.000 euros par place de détention. Après analyse des recherches d'économies proposées au niveau local, il ressort la faisabilité d'une rénovation pour un coût global de 134 millions d'euros.

Le permis de construire a été déposé mi-2003. L'élaboration du dossier de consultation des entreprises est en cours.

Après rénovation, la capacité du centre pénitentiaire devrait être de l'ordre de 1.287 places selon les projets de restructuration actuels.

Les travaux devraient commencer au 1er trimestre 2005.

Maison d'arrêt de Fresnes

Compte-tenu de la difficulté de mener à bien la rénovation de Fresnes simultanément avec celle des autres grands établissements de la région parisienne, et des déficits de places de détention qui ont augmenté fortement ces deux dernières années, l'administration pénitentiaire a décidé de retarder dans le temps la rénovation de la maison d'arrêt de Fresnes, qui se trouve, il est vrai, dans un état moins préoccupant que les autres établissements.

Maison d'arrêt et centre de détention de Loos

Actuellement la maison d'arrêt et le centre de détention sont situés sur le même domaine, mais fonctionnent de manière totalement indépendante.

La réflexion menée dans le cadre du programme de rénovation des cinq grands établissements pénitentiaires a conduit à proposer la création d'un centre pénitentiaire regroupant les deux établissements.

Le schéma directeur de restructuration établi par la société PR'OPTIM en 1999 concluait à la faisabilité de la création d'un centre pénitentiaire qui optimiserait les moyens et offrirait une capacité théorique de 400 places de centre de détention et 500 places en maison d'arrêt, étant précisé que des problèmes de fonctionnalité importants subsisteraient.

Les directives sur l'encellulement individuel ainsi que l'étude sur la nouvelle carte pénitentiaire ont conduit à revoir ce projet. Compte tenu des besoins en places de détention qui subsisteront après l'ouverture de la nouvelle maison d'arrêt de Lille-Sequedin et du coût très élevé de maintien des bâtiments actuels, il est envisagé aujourd'hui de construire un centre pénitentiaire de 400 places sur la région lilloise.

Maison d'arrêt de Paris-la Santé

L'objectif du programme de restructuration est de conserver cet établissement dans Paris *intra-muros* à proximité du Palais de Justice, afin de disposer d'un lieu de première incarcération.

A l'issue des études de schéma directeur, deux scénarios d'aménagement ont été imaginés, soit la restructuration de l'établissement soit la démolition et la reconstruction d'une nouvelle maison d'arrêt. Toutefois, des solutions intermédiaires sont explorées au travers de marchés de définition.

Les équipes de maîtrise d'œuvre étudient le phasage de l'opération de façon à maintenir une partie de l'établissement en fonctionnement et accueillir 400 à 600 détenus pendant les travaux. Le chantier en site occupé entraînera un surcoût et des délais supplémentaires qui sont également examinés par les équipes.

A l'issue de la première phase des marchés de définition, les scénarios proposés, ainsi que la forte augmentation constatée de la population pénale, ont conduit l'administration pénitentiaire à privilégier une option de restructuration de l'établissement à 1.000 places.

La mise en oeuvre de ce projet difficile sera forcément beaucoup étalé dans le temps et devra tenir compte des contraintes induites par la rénovation simultanée d'autres établissements en région parisienne.

b) Le programme de construction de l'administration pénitentiaire

La loi d'orientation et de programmation pour la justice prévoit la réalisation d'un ambitieux programme de modernisation du parc immobilier affecté à l'administration pénitentiaire au travers de la construction de 13.200 places supplémentaires de détention : 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires, et 2.400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population pénale, en particulier éviter le risque de « contamination par la promiscuité » (2.000 pour les détenus majeurs et 400 dans les structures exclusivement réservées aux mineurs).

L'importance du retard, avec les conséquences que cela implique, tant pour la sécurité dans les établissements qu'en termes de promiscuité et donc de « risque », notamment pour les plus jeunes détenus justifie certes ce programme substantiel. Toutefois, un tel programme ne suffira pas si l'Etat n'adapte pas ses méthodes aux enjeux.

Voilà pourquoi, pour la construction des prisons en particulier, l'Etat dispose maintenant, d'une part, de la possibilité de conclure avec des opérateurs privés des marchés à caractère global (conception, construction, aménagement) et, d'autre part, de recourir à la maîtrise d'ouvrage privée, en accordant une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à un opérateur qui louera l'équipement à l'Etat dans le cadre d'un contrat de location avec option d'achat.

Votre rapporteur spécial souhaite que ces nouvelles possibilités soient exploitées par la chancellerie.

Selon le rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ pour 2003, l'état de réalisation de la LOPJ s'établit globalement de la manière suivante :

- pour les **10.800 places nouvelles**, deux sites sont en attente d'identification, dix sites ont fait l'objet d'une étude de faisabilité non encore validée, la validation étant acquise pour onze autres sites.

- s'agissant des **2.000 places pour majeurs**, le projet porte sur l'implantation de huit centres de détention à sécurité allégée.

Pour la création et l'extension des quartiers mineurs (chapitre 57-60 article 40), **25 millions d'euros en autorisations de programme** (AP) et 12,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sont prévus pour la période 2003-2007). La totalité des financements a été obtenue dans le cadre des lois de finances antérieures à celle pour 2005.

Au plan quantitatif, 2003 la capacité globale était de 924 places dont 523 aux normes soit une création de 71 places (maison d'arrêt de Toulouse-Seysse, de Lyon-Perrache, d'Angoulême, d'Avignon-Le Pontet, de Strasbourg, de Villefranche, de Bordeaux-Gradignan, centre pénitentiaire de Longuenesse). A la fin 2004, 983 places devraient être opérationnelles dont 653 aux normes soit une création de 59 places.

Les opérations sont conduites sur tout le territoire français (MA Villefranche, de Bordeaux-Gradignan, de Strasbourg, de Besançon, de Bourges, de Laon, de Rouen, de Tours, centre pénitentiaire de Varenne, de Nouméa, de Rennes..).

Pour la sécurisation du parc pénitentiaire (chapitre 57-60 article 40), **53 millions d'euros en autorisation de programme** et 26,5 millions d'euros en crédit de paiement sont prévus pour la période 2003-2007.

Les crédits ouverts en 2003 (9 millions d'euros en autorisations de programme et 0,9 million d'euros en crédits de paiement) ont été totalement engagés (et même dépassés, 12,2 millions d'euros ayant été finalement mis en place en autorisations de programme et 2,3 millions d'euros consommés en crédits de paiement), de très nombreuses opérations ont été conduites sur tout le territoire français (maison d'arrêt de Moulins, centres pénitentiaires de Marseille, de Perpignan et de Guyane). Pour 2005, 12 millions d'euros sont prévus.

Ces opérations concernent notamment :

- la **mise aux normes de miradors** selon les prescriptions établies par l'état major de sécurité : vitrage pare-balle classe 5 sur les parties fixes, vitrage du mirador sans tain et ouvrants coulissants bridés à 30 centimètres ;

- l'extension du dispositif de **filins anti-hélicoptères** sur les maisons centrales sécuritaires ;

- le **brouillage des téléphones portables** ;
- l'amélioration de la sécurisation des maisons centrales.

S'agissant de la création des **établissements pénitentiaires pour mineurs** (chapitre 57-60 article 73), **90 millions d'euros en autorisations de programme** et 45 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour la période 2003-2007. La totalité des financements a été obtenue dans le cadre des lois de finances antérieures à celle pour 2005.

Après établissement d'un pré-programme, une convention de mandat a été notifiée en mai 2003 sur la base d'un montant de 85,8 millions d'euros hors foncier, pour 420 places réparties sur 7 établissements, soit une augmentation de 20 places par rapport au programme de 400 places prévu initialement en LOPJ.

Les réflexions se sont poursuivies pour préciser notamment les exigences techniques dans le cadre d'un programme fonctionnel et technique définitif. Elles ont conduit à modifier le cadrage général de la convention de mandat.

En effet, d'une part les choix de terrains engendrent des dépenses d'aménagement et de viabilisation supérieures de 3,8 millions d'euros à la provision correspondante dans la convention de mandat, et d'autre part, la finalisation des programmes fonctionnels et techniques induisent un surcoût de construction des établissements voisin de 7,2 millions d'euros (dû principalement à un recalage des besoins en surface utile et à des équipements techniques visant à améliorer le niveau qualitatif des établissements). Au total, le surcoût du programme peut être évalué à 11 millions d'euros.

Un avenant à la convention de mandat afférent aux établissements pour mineurs a donc été passé réajustant leur coût à 95,8 millions d'euros hors foncier et les autorisations de programme correspondantes ont été mises en place.

Ce surcoût est couvert par un transfert de financement du programme de création et d'extension des quartiers mineurs.

7 sites (Chauconin, Lyon-Mézieux, Marseille, Nantes, Toulouse, Valenciennes, Porcheville) ont été identifiés.

Au regard du coût final estimé des projets retenus, le montant de la convention de mandat sera monté à 100,7 millions d'euros par voie d'avenant.

Pour **l'extension de l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire (ENAP)**, chapitre 57-60 article 73, **15 millions d'euros en autorisations de programme** et 7,5 millions d'euros en crédits de paiement

ont été prévus pour la période 2003-2007. La totalité du financement a été obtenue dans le cadre des lois de finances antérieures.

La capacité actuelle de l'école était insuffisante en raison du programme de construction engagé et à venir, des évolutions des missions des personnels pénitentiaires et de la réduction du temps de travail

Aussi les objectifs de cette extension sont de :

- permettre une augmentation du nombre d'élèves en formation en portant la capacité actuelle des locaux d'enseignement pédagogiques de l'école de 850 places à 1.000 places ;

- créer un bâtiment école de détention destiné à l'apprentissage des gestes et pratiques professionnelles ;

- pouvoir accueillir à terme 70 personnels administratifs et pédagogiques supplémentaires au regard de l'augmentation du nombre d'élèves.

L'année 2003 a été consacrée aux études de maîtrise d'oeuvre et à la consultation des entreprises. La négociation avec les candidats a eu lieu début septembre 2003. Les travaux ont débuté début 2004 et devraient s'achever en 2005

Sur le plan budgétaire : 15 millions d'euros en autorisations de programme et 6 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts par les lois de finances pour 2003 et 2004. 11,6 millions d'euros ont été affectés en autorisations de programme et 3,2 millions d'euros délégués en crédits de paiement en 2003-2004.

S'agissant de la mise en œuvre du **nouveau programme de construction d'établissements pénitentiaires pour majeurs** (chapitre 57-60 articles 40 et 73), **1.130 millions d'euros en autorisations de programme** et 565 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour la période 2003-2007). Pour 2005, une somme de 200 millions d'euros (article 40) couvrira le coût de l'investissement portant sur la création de 8.900 places à 100.000 euros la place, le complément devant être demandé au titre des lois de finances pour 2006 et 2007. Pour les programmes réalisés en conception/construction (établissements de Mont-de-Marsan, Rennes, Bourgen-Bresse et Ajaccio) un crédit de 130 millions d'euros est prévu (article 73) pour 2005.

Deux **maisons centrales**, établissements pénitentiaires dotés du plus haut niveau de sécurité, figurent aussi dans le programme de construction de nouveaux établissements pénitentiaires de 1.130 millions d'euros. Il a été décidé en 2003 de les réaliser en maîtrise d'ouvrage publique en raison de leur nature très spécifique : une convention de mandat a donc été passée avec

l'agence début octobre 2003. Après finalisation du programme détaillé, leur coût sera de 92 millions d'euros. 320 places seront réalisées sur Alençon et Vendin-le-Vieil. Le jury de choix des groupements doit se réunir à l'automne.

Cette programmation immobilière privilégie les zones géographiques qui sont les plus touchées par les phénomènes de délinquance et présentent à l'heure actuelle un important déficit en capacité d'incarcération. Elle vise par ailleurs à permettre aux condamnés d'effectuer leur peine d'emprisonnement dans des établissements situés à distance raisonnable de leur lieu de résidence habituelle afin de favoriser le maintien des liens familiaux et la mise en oeuvre de projets de réinsertion.

La réalisation de ces établissements pénitentiaires, dont sept seront dédiés exclusivement à l'incarcération des mineurs, assurera ainsi une meilleure cohérence de la carte pénitentiaire. Dans ce cadre, l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ.) a procédé au recensement des emprises foncières susceptibles d'accueillir ces nouvelles structures pénitentiaires.

A l'issue des phases d'études de faisabilité qui ont été conduites pour l'ensemble des terrains proposés, pour le programme des 9.200 places en métropole :

Les recherches foncières n'ont pas été concrétisées pour la réalisation de quatre établissements : les maisons d'arrêt de Nice et d'Orléans (sites identifiés mais non stabilisés), le centre de détention d'Ile-de-France (recherche de sites en cours) et la maison d'arrêt de Lyon. Pour cette dernière trois emplacements ont été proposés : Saint-Priest, Cailloux-sur-Fontaines et Corbas. Ce dernier site est privilégié.

S'agissant de **l'outre-mer** la répartition des 1.600 places prévues n'est pas finalisée. D'ores et déjà le site pour la réalisation d'une maison d'arrêt de 600 places à la réunion a été validé. Par ailleurs a été arrêté le principe d'extensions de 125 places à Mayotte et 100 places à Ducos sur les domaines existants. De plus la réalisation d'un centre pénitentiaire de 350 places a été actée pour la Guadeloupe, le terrain reste à trouver.

La programmation fonctionnelle et technique des établissements pour mineurs, des deux maisons centrales et de la maison d'arrêt de la Réunion, établissements qui seront réalisés dans le cadre de la procédure de conception-construction, a été élaborée au cours de l'année 2003 ce qui a permis, dès le premier semestre 2004, de lancer les avis d'appel public à concurrence et de remettre aux candidats les dossiers de consultation.

7. L'expérimentation de globalisation des crédits

La direction de l'administration pénitentiaire poursuit en 2005 l'expérimentation des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en transférant les emplois, les crédits de fonctionnement et d'intervention des directions régionales de Lyon, Marseille, Toulouse, Lille et Rennes sur le chapitre 39-02 composé de cinq articles de prévision :

- article 10 : garde et contrôle des personnes placées sous main de justice ;
- article 20 : accueil des personnes en détention ;
- article 60 : accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice ;
- article 70 : soutien ;
- article 90 : formation.

Le montant total des transferts dans le cadre des expérimentations s'élève à 579,29 millions d'euros, soit 35,01 % du budget des services pénitentiaires.

Transferts opérés en chapitre 39-02

• Emplois	13.886 emplois
• garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	403,71 millions d'euros
• accueil des personnes en détention	88,54 millions d'euros
• accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice	42,96 millions d'euros
• soutien	40,83 millions d'euros
• formation	3,25 millions d'euros
Total transféré	579,29 millions d'euros

D. LES SERVICES DE LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE (PJJ)

1. Présentation de l'agrégat

Cet agrégat regroupe les moyens du ministère de la justice pour assurer les mesures de protection judiciaire de la jeunesse ordonnées par les juridictions pour enfants, ainsi que les investigations préalables.

Ces mesures sont :

- **soit assurées directement par l'Etat** (15 directions régionales, 100 directions départementales et 327 services en 2003) ;

- **soit déléguées au secteur associatif habilité ou conventionnel** (1.128 établissements gérés par 102 associations), soit confiées à l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Les mesures de protection judiciaires de la jeunesse concernent :

- **les mineurs délinquants** (financement à 100 % par l'Etat, dans les secteurs publics et associatifs) ;

- **les mineurs en danger**, pour lesquels l'Etat assure le financement des mesures exécutées dans le secteur public ainsi que les mesures d'investigation et d'orientation ou éducative et les enquêtes sociales prises en charge exécutées par les services d'aide sociale à l'enfance et le secteur associatif ;

- **les jeunes majeurs en grande difficulté**. L'Etat finance à 100 % les actions en leur faveur, tant dans le secteur public que dans le secteur associatif.

Selon les cas de figure, les **mesures susceptibles d'être prises**, dans un objectif de réinsertion sociale et professionnelle sont :

- les enquêtes préalables et mesures d'investigation ;

- la prise en charge avec maintien dans le milieu familial ;

- prise en charge dans une structure de placement ;

- prise en charge des mineurs incarcérés.

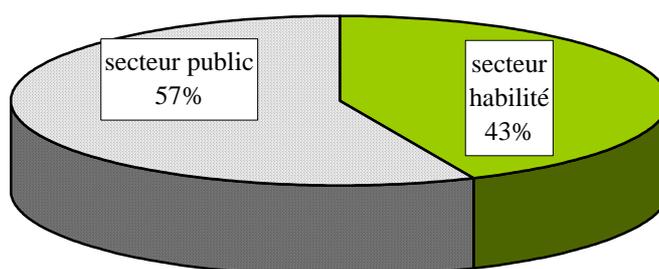
Les effectifs sont de 7.497 agents au 1^{er} août 2004, parmi lesquels 3.647 éducateurs. 52 % des personnels exercent en milieu ouvert dans le cadre d'un centre d'action éducative (CAE).

Par ailleurs, l'année 2005 verra l'expérimentation du transfert aux conseils généraux de la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative, prévue par l'article 59 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

2. Aperçu général des crédits

Le budget total du DPJJ se décompose en 346,63 millions d'euros, soit 57 % pour le secteur public et 266,44 millions d'euros, soit 43 % pour le secteur habilité.

**Part secteur public secteur habilité
(budget total 2005)**



	2004	2005	variation	
	en millions d'euros	en millions d'euros	en millions d'euros	%
personnels	255,26	257,29	2,03	+0,8%
fonctionnement	71,47	75,89	4,42	+6,2%
subventions	2,96	2,95	-0,01	-0,3%
équipement	11,00	10,50	-0,50	-4,5%
Secteur public	340,69	346,63	5,94	+1,7%
Secteur habilité	246,44	266,44	20,00	+8,1%
Budget total PJJ	587,13	613,07	25,94	+4,4%

Les crédits consacrés au secteur associatif habilité justice progressent de 20 millions d'euros, soit + 8,1 % et représentent 43 % du budget total de l'agrégat. Cette évolution des crédits s'explique par l'achèvement du programme des centres éducatifs renforcés et par la montée en charge du programme des centres éducatifs fermés. Ainsi en 2005, 14 nouveaux centres éducatifs fermés sont créés.

Les moyens destinés au secteur public progressent de 5,9 millions d'euros, soit 1,7 %. Près des trois quarts des crédits sont consacrés aux personnels (rémunérations, indemnités, charges sociales).

Le secteur public de la PJJ

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires	559	576 (+3%)	603 (+4,7%)
Dépenses en capital	6	11 (+77,4%)	10,5 (-4,5%)
Total des crédits de paiement	566	587 (+3,8%)	613,5 (+4,5%)
Autorisations de programme	26	26 (+0,4%)	20 (-23,1%)
Créations d'emplois	314	234	107 (-54,3%)

Source : chancellerie

Les dépenses en capital marquent une « pause » relative après les progressions sensibles enregistrées au cours des deux premières années d'exécution de la LOPJ (+ 103 % en 2003 et + 77 % en 2004).

Les autorisations de programme avaient d'elles-mêmes connu une progression de 241 % en 2003.

La loi d'orientation avait prévu la création de 1.250 emplois au cours de ses cinq années d'application. A la fin de l'exercice 2005, 655 emplois auront été créés, ce qui représentera un taux de réalisation de 52,4 %, à comparer au taux de réalisation théorique de 60 % après trois années sur cinq.

Les 107 nouveaux emplois prévus pour 2007 se répartissent en 56 emplois de personnels éducatifs (3 directeurs, 53 éducateurs), 35 attachés et 16 secrétaires administratifs.

3. L'évolution du nombre de juges pour enfants

Fin 2003, le nombre de juges des enfants était de 387. 11 de ces postes avaient été créés par décret du 2 septembre 2003, principalement en vue de la mise en place des 15 nouveaux tribunaux pour enfants, créés par décret n° 2002-576 du 23 avril 2002 dont l'entrée en vigueur a été reportée au 1^{er} septembre 2003 par décret n° 2002-1332 du 31 octobre 2002.

Ce nombre de juge des enfants est aujourd'hui porté à 409, répertorié par la circulaire du 18 juin 2004 relative à la localisation des emplois de magistrats. 14 postes de vice-présidents chargés des fonctions de juges des enfants et 8 postes de juges des enfants ont ainsi été créés.

Evolution des effectifs de juges des enfants

1995	43	275	318
1996	43	284	327
1997	43	284	327
1998	46	300	346
1999	46	310	356
2000	46	310	356
2001	73	283	356
2002	213	163	376
2003	216	171	387
2004	230	179	409
Evolution 04/95			29%

NB : La diminution du nombre de juges des enfants en 2001 et 2002 et l'augmentation corrélative du nombre de Vice-présidents sont la conséquence de la réforme du statut des magistrats qui a pris effet au 1^{er} janvier 2002.

Au 31 décembre 2003, le nombre de mineurs par juge des enfants était, en moyenne, de 34.911

4. Mesures intéressant le personnel

Compte tenu des provisions obtenues antérieurement, la réforme statutaire des directeurs de la PJJ fait l'objet d'une inscription de crédit de 0,225 million d'euros pour 2005.

Le nouveau corps des directeurs de la PJJ sera structuré comme suit :

- 18 directeurs régionaux,
- 122 directeurs départementaux,
- 75 directeurs fonctionnels,
- 163 directeurs hors classe,
- 278 directeurs classe normale.

Des mesures de pyramidage en faveur des personnels éducatifs (33 transformations d'emplois) et administratifs (131 transformations d'emplois) sont prévues.

La revalorisation du régime indemnitaire des attachés et des secrétaires administratifs de la PJJ entraînera, en 2005, un coût de 0,139 million d'euros.

Enfin, la participation de l'Etat au régime additionnel des retraites obligatoires de la fonction publique implique un crédit de 1,3 million d'euros.

5. Les moyens de fonctionnement

Le secteur public de la protection judiciaire de la jeunesse sera doté de 2,7 millions d'euros de moyens nouveaux pour :

- développer de projets nouveaux ou en cours de généralisation et extensions d'applications existantes en matière d'informatique et de télématique (0,4 million d'euros) ;
- renforcer les plans de formations administratives et financières (0,28 million d'euros), de formation des agents de justice (0,21 million d'euros), de formation des personnels afin d'améliorer la prise en charge éducative des mineurs délinquants ou en danger (0,35 million d'euros) ;
- mettre en place un plan pluriannuel de formations obligatoires d'adaptation aux missions nouvelles de la protection judiciaire de la jeunesse résultant de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (0,268 million d'euros) ;
- accompagner les créations d'emplois : 0,913 million d'euros.

6. L'équipement

La PJJ disposera de 20 millions d'euros d'autorisations de programme ainsi répartis :

- construction de centres éducatifs fermés (4,5 millions d'euros) ;
- rénovation et mise en sécurité du parc immobilier (7,5 millions d'euros) ;
- complément de financement des programmes en cours (2 millions d'euros) ;
- installation du Centre national de formation à Roubaix (6 millions d'euros).

7. L'expérimentation de dotation globalisée

La protection judiciaire de la jeunesse poursuit son expérimentation globale en intégrant, en 2005, les crédits relatifs aux paiements des prestations du secteur associatif habilité sur les directions régionales de Montpellier, Rennes, Rouen, Paris, Dijon, Nancy et Lyon. A ce titre, outre les deux articles de prévision (articles 60 et 70), où seront inscrits par transferts les crédits de rémunérations et de fonctionnement nécessaires des directions régionales, il a été demandé la création d'un article 80 pour l'inscription des crédits du

secteur habilité. Ainsi, en 2005, 329,95 millions d'euros seront transférés au titre de l'expérimentation de globalisation des crédits, portant ainsi le chapitre 37-30 (articles 60, 70 et 80) à 343,78 millions d'euros, correspondant à 56,07 % du montant total des crédits alloués à la protection judiciaire de la jeunesse.

Transferts opérés en 2005

• Emplois	4.160 millions d'euros
• Crédits de personnels – chapitre 37-30, article 60	133,25 millions d'euros
• Crédits de fonctionnement – chapitre 37-30, article 70	36,77 millions d'euros
• Crédits pour les prestations du secteur habilité	159,94 millions d'euros

E. L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1. Présentation de l'agrégat

Cet agrégat regroupe :

- les services « créateurs de droit » : direction des affaires civiles et du sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, services des affaires européennes et internationale ;

- les services chargés de mettre en œuvre les politiques et de gérer les moyens, en particulier les services centraux de la direction des services judiciaires, de la direction de l'administration pénitentiaire, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse. On y trouve aussi la direction de l'administration générale et de l'équipement (DAGE), le service de l'accès au droit et à la justice, ainsi que le service central de l'information et de la communication. Figurent également les services déconcentrés de la DAGE chargés d'apporter un appui opérationnel aux juridictions et services déconcentrés du ministère, ainsi que l'agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ) et l'établissement public du Palais de justice de Paris, créé par décret du 18 février 2004.

- le service à compétence nationale du casier judiciaire national

- la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)

2. Aperçu général des crédits

Autorisations de programme et crédits de paiement

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Dépenses ordinaires	666	690 (+ 3,6 %)	729 (+ 5,6 %)
Dépenses en capital	37	6 (- 83,6 %)	14 (+ 133 %)
Total des crédits de paiement	703	696 (-1 %)	743 (+ 6,8 %)
Autorisations de programme	37	12 (- 68,9 %)	22 (+ 83,3 %)
Crédits d'emplois	167	74	43

Source : chancellerie

Les moyens consacrés à l'administration générale en 2005 s'inscrivent dans la troisième année d'application de la LOPJ. Ainsi les fonctions de gestion et d'expertise technique et juridique seront renforcées quantitativement et qualitativement, de même que l'attractivité des fonctions d'administration centrale.

3. Le renforcement des moyens humains de l'administration centrale

Notre collègue Hubert Haenel, alors rapporteur spécial avait, l'an dernier, attiré l'attention sur la trop grande proportion de personnels de l'administration centrale qui était « prélevée » sur les emplois déconcentrés (sur les 2.410 agents, seuls 2.028 sont inscrits comme tel au budget général, les 382 autres sont « prélevés » sur des emplois déconcentrés.

La chancellerie a mis en place, depuis 2002, un plan de régularisation de cette situation.

La régularisation des mises à disposition au sein de l'administration centrale

Exercice 2002

- direction des services judiciaires
 - transfert à l'administration centrale de 44 emplois (20 magistrats et 24 greffiers)
- direction de la PJJ
 - transfert de 5 emplois

Exercice 2003

- direction des services judiciaires
 - transfert de 64 emplois (30 magistrats, 10 greffiers en chef, 24 greffiers)

- direction de l'administration pénitentiaire
 - transfert de 35 emplois

Exercice 2004

- direction des services judiciaires
 - transfert de 38 emplois (8 magistrats, 18 greffiers en chef, 12 greffiers)
- direction de la PJJ
 - transfert de 17 emplois
- direction de l'administration pénitentiaire
 - transfert de 20 assistants de service social

A la fin de l'année 2004, c'est donc la situation de 223 agents qui aura été régularisée.

Source : chancellerie

Les 51 créations d'emplois prévus pour 2005 au titre de la LOPJ s'ajoutent aux 88 créations effectuées à ce titre lors des deux premières années d'application de LOPJ. Cette dernière ayant prévu la création de 180 emplois en administration centrale, le taux de réalisation s'établira à 71,2 % (pour un taux théorique de 60 % après trois années sur cinq).

Pour accompagner la politique de construction et de rénovation immobilière, la création de 5 emplois est prévue à l'Agence de maîtrise d'ouvrage des travaux du ministère de la justice (AMOTMJ), portant son effectif à 71.

De plus, le nouvel établissement public du Palais de justice de Paris verra son effectif passer de 3 à 9 agents.

4. Les mesures intéressant le personnel

Il est procédé à des pyramidages et à des transformations d'emplois pour améliorer le déroulement de carrière des agents et adapter certains emplois à la situation réelle des agents. Ces mesures concerneront les corps des adjoints administratifs, des secrétaires administratifs et des attachés un montant de 34.400 euros.

Par ailleurs, il est prévu de transformer 28 emplois de contractuels en autant d'emplois d'attachés au titre de la résorption de l'emploi précaire compte tenu des dispositions de la loi n° 2001-2 du 2 janvier 2001.

En premier lieu, une mesure indemnitaire de 0,367 million d'euros est inscrite pour la poursuite de la mise à niveau des agents de catégories A, B et C de l'administration centrale.

Enfin, une mesure de 0,106 million d'euro est inscrite en faveur des magistrats de l'inspection des services judiciaires, compte tenu des revalorisations indemnitaires obtenues par le corps des magistrats de l'ordre judiciaire.

Des crédits sont ouverts au projet de loi de finances pour 2005, en application de la nouvelle bonification indiciaire en faveur des personnels exerçant des responsabilités supérieures au sein des services de l'administration générale (décret n° 2001-1356 du 28 décembre 2001 et arrêté du même jour). Cette mesure concerne trois agents pour un montant de 18.645 euros.

Au titre du régime additionnel des retraites obligatoires de la fonction publique, un abondement de 0,57 million d'euros est prévu en 2005.

5. Les moyens de fonctionnement

Au titre du projet de loi de finances pour 2004, les crédits de fonctionnement de l'administration générale seront abondés de 4,3 millions d'euros en moyens nouveaux :

- pour le déménagement de services de l'administration centrale installés rue Saint-Honoré (1,5 million d'euros) ;
- pour tenir compte de l'incidence de l'installation de services de l'administration centrale de la rue Saint-Honoré sur le nouveau site Javel (2,4 millions d'euros) ;
- pour les loyers supplémentaires pour le haut commissariat aux comptes, l'Inspection générale des services judiciaires (0,4 million d'euros).

6. Equipement

21,75 millions d'euros d'autorisations de programme sont inscrites au projet de loi de finances pour 2005 en faveur de l'administration générale et de l'équipement :

- 4,65 millions d'euros d'autorisations de programme sont affichées au projet de loi de finances pour 2005 pour la poursuite de travaux de rénovation ;
- 14,1 millions d'euros au titre de l'investissement informatique ;
- 3 millions d'euros pour la mise en œuvre du dispositif de réservation et de construction de logements sociaux.

14,46 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits afin de poursuivre les travaux de rénovation et le relogement de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

7. Les institutions rattachées

La Commission nationale de l'informatique et des libertés bénéficiera de 3 emplois supplémentaires, dont une régularisation d'emploi sur crédits, afin de remettre à niveau les effectifs. Le chapitre de fonctionnement et informatique, avec une mesure nouvelle de 0,51 million d'euros, est en augmentation de 5,40 %.

La Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques verra son budget sensiblement diminuer en raison essentiellement d'une mesure d'ajustement d'un montant de 509.664 euros sur les crédits relatifs aux dépenses d'élections.

IV. LA PARTICIPATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE À LA RÉFORME BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LOLF

A compter du 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des dispositions de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sera pleinement applicable. **Ainsi le prochain projet de loi de finances (pour 2006) sera présenté, examiné et voté selon les nouvelles dispositions, dont l'objectif principal consiste à remplacer une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui augmente ») par une culture de résultat (« un bon budget est celui qui permet, au moindre coût, d'atteindre des objectifs préalablement définis »).**

Le projet de loi de finances pour 2005 est le dernier à être présenté, examiné et voté selon les règles de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Il paraît cependant nécessaire, dans le cadre de l'examen du budget pour 2005, d'entrer dans la logique de la « **nouvelle Constitution financière** », ne serait-ce que parce que le Parlement sera invité à se prononcer avant certains arbitrages définitifs du gouvernement.

De même que les Assemblées -singulièrement leurs commissions des finances- ont pu donner leur point de vue sur la prochaine architecture budgétaire (missions, programmes et actions)¹, dont le gouvernement a tenu compte au moment d'arrêter cette architecture (16 juin 2004), **le Parlement sera prochainement invité à se prononcer sur les objectifs et indicateurs de performance destinés à mesurer le degré de réussite des politiques exprimées par les missions.**

A cet effet, les assemblées ont reçu des avants projets annuels de performance, préfigurant les futurs projets annuels de performance (PAP), qui seront annexés au projet de loi de finances, afin de préciser la démarche proposée pour favoriser l'évaluation de l'efficacité recherchée de la dépense publique pour chaque mission budgétaire. Ces documents contiennent en effet les propositions du gouvernement en matière d'objectifs et d'indicateurs de performance pour chaque mission et les programmes qui les constituent.

La mission ministérielle « justice » correspond logiquement aux domaines couverts par le présent rapport spécial.

Votre rapporteur spécial exposera tout d'abord l'architecture de cette mission. Puis, il en présentera chaque programme et détaillera les objectifs et indicateurs proposés.

¹ Voir Sénat, rapport d'information n° 292 (2003-2004).

A. LA MISSION MINISTÉRIELLE JUSTICE

Cette mission est composée de six programmes, correspondant assez largement aux cinq agrégats actuels du ministère de la justice, si ce n'est que le programme accès au droit et à la justice est issu essentiellement des agrégats justice judiciaire et administration générale.

En outre, il convient de relever les quelques différences ci-après :

- les pensions et les emplois en administration centrale, figurant aujourd'hui dans l'agrégat administration générale, seront répartis proportionnellement entre les différents programmes de la mission, selon leurs finalités. Ainsi, les magistrats et fonctionnaires de la direction de l'administration pénitentiaire seront pris en charge par le programme correspondant, au lieu de l'être par l'agrégat administration générale ;

- le casier judiciaire quitte l'agrégat administration générale pour constituer une action du programme justice judiciaire (enregistrement des décisions judiciaires) ;

- les budgets annexes de la Légion d'Honneur et de l'Ordre de la Libération, qui ne relèvent pas du présent rapport spécial¹, constitueront des actions du programme soutien de la politique de la justice et organismes rattachés ;

- la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) quitte l'agrégat administration générale du ministère de la justice pour constituer une action du programme vie politique, culturelle et associative de la mission administration générale et territoriale de l'Etat², gérée par le ministère de l'intérieur.

L'architecture de cette mission a été assez peu discutée dans ses grandes lignes, outre la question particulière des « ordres », si ce n'est pour le problème général du positionnement des autorités administratives indépendantes.

Dans le rapport d'information précité (page 41), votre président et votre rapporteur général estimaient que *« le regroupement des autorités administratives indépendantes dans un même programme assurerait la séparation des crédits du régulateur et des administrations compétentes, en évitant que la règle de fongibilité au sein d'un programme ne s'opère au détriment du régulateur. Cette option serait ainsi de nature à conforter et à*

¹Voir le rapport spécial « Légion d'Honneur et Ordre de la Libération » de notre collègue Jean-Pierre Demerliat.

² Voir le rapport spécial « sécurité » de notre collègue Aymeri de Montesquiou.

harmoniser le statut d'autonomie dont jouissent les autorités administratives indépendantes ».

La proposition de création d'un programme spécifique pour les autorités administratives indépendantes n'ayant pas été retenue par le gouvernement, la Commission nationale de l'informatique et des libertés figure comme action dans le programme soutien du ministère de la justice.

Mission Justice					
Justice administrative	Justice judiciaire	Administration pénitentiaire	Protection judiciaire de la jeunesse	Accès au droit et à la justice	Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés
<ul style="list-style-type: none"> - fonction juridictionnelle : Conseil d'Etat - fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel - fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs - fonction consultative - fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'Etat et collectivités - soutien 	<ul style="list-style-type: none"> - traitement et jugement des contentieux civils - conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales - cassation - Conseil supérieur de la magistrature - enregistrement des décisions judiciaires - soutien - formation (Ecole nationale de la magistrature ; école nationale des greffes) 	<ul style="list-style-type: none"> - garde et contrôle des personnes placées sous main de justice - accueil des personnes en détention - accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice - soutien - formation (Ecole nationale de l'administration pénitentiaire) 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants - mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs - soutien - formation (Centre national de formation et d'études) 	<ul style="list-style-type: none"> - aide juridictionnelle - développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité - aide aux victimes 	<ul style="list-style-type: none"> - état-major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication - activité normative - évaluation, contrôle, études et recherche - gestion administrative commune - Commission nationale informatique et libertés - Haut conseil au commissariat aux comptes - Ordre de la Légion d'honneur - Ordre de la Libération

Les crédits de la mission justice auraient été répartis de la manière suivante :

(en euros)

Programmes	Ministre	LFI 2004	PLF 2005
Justice administrative	Justice	188 044 113	193 456 507
Justice judiciaire	Justice	2 120 822 277	2 177 788 667
Administration pénitentiaire	Justice	1 815 393 104	1 873 129 996
Protection judiciaire de la jeunesse	Justice	647 500 142	676 840 065
Accès au droit et à la justice	Justice	323 392 740	333 168 856
Soutien de la politique de la justice et organismes rattachés	Justice	184 229 861	203 721 665
TOTAL		5 279 382 237	5 458 105 756

Source : avant projet annuel de performance

B. LES PROGRAMMES DE LA MISSION JUSTICE

1. Le programme justice administrative

a) Son périmètre

Le programme a pour finalité le respect du droit par l'administration, notamment vis à vis des administrés. Cette mission inclut le contentieux administratif et le conseil aux autorités publiques dans l'élaboration des textes officiels, ainsi que des études et expertises au profit des administrations.

Ce programme, composé de six actions, aura le secrétaire général du Conseil d'Etat comme responsable.

Les six actions du programme sont les suivantes :

→ fonction juridictionnelle : Conseil d'Etat ;

→ fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel ;

→ fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs ;

→ fonction consultative : cette fonction recouvre l'activité consultative du conseil d'Etat (vis-à-vis du gouvernement) ainsi que des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs (vis-à-vis des préfets) ;

→ fonction études, expertises et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités. Cette fonction recouvre en particulier les travaux de la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, la participation des membres des juridictions administratives à diverses commissions administrative et, d'une manière plus générale, l'exercice de fonctions de conseil juridique auprès d'administrations ;

→ soutien. Cette action retrace l'activité des services administratifs des juridictions et celle de leurs services documentaires.

b) La répartition par nature des crédits de programme

La répartition par nature des dépenses du programme justice administrative aurait été la suivante en 2005.

Programme justice administrative

(en euros)

ACTIONS		Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Fonction juridictionnelle : Conseil d'Etat	16 724 094	2 967 347	1 077 000	0	20 768 441
02	Fonction juridictionnelle : cours administratives d'appel	26 726 363	4 990 920	2 268 830	2 400	33 988 513
03	Fonction juridictionnelle : tribunaux administratifs	73 911 458	13 845 791	5 407 365	7 101	93 171 715
04	Fonction consultative	6 969 524	749 938	407 597	0	8 127 059
05	Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'Etat et des collectivités	8 177 421	677 623	465 610	0	9 320 654
06	Soutien	20 629 000	4 968 600	2 482 525	0	28 080 125
	Totaux	153 137 860	28 200 219	12 108 927	9 501	193 456 507

Source : avant projet annuel de performance

c) Les objectifs et indicateurs de la justice administrative

Ce programme comporte trois objectifs et treize indicateurs :

OBJECTIF N° 1 : Réduire les délais de jugement
Indicateur n° 1 : délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock au Conseil d'Etat Observation : rapport entre le nombre de décisions en stock au Conseil d'Etat en fin d'année (affaires réglées, en données nettes des séries, hors reconduites aux frontières ¹⁴) et la capacité annuelle du Conseil d'Etat durant l'année.
Indicateur n° 2 : nombre d'affaires en stock au Conseil d'Etat enregistrées depuis plus de deux ans Observation : l'objectif fixé par la LOPJ est de ramener à un an l'ensemble des délais de jugement à l'issue de la période de programmation.
Indicateur n° 3 : délai moyen de l'instance pour les affaires en cassation devant le Conseil d'Etat Observation : mesure du temps moyen, pour les dossiers réglés en cours d'année, entre l'enregistrement de la requête et la notification du jugement.
Indicateur n° 4 : délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock dans les cours administratives d'appel Observation : rapport entre le nombre de dossiers en stock à la fin de l'année et la capacité annuelle de jugement au cours de l'année
Indicateur n° 5 : délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock dans les tribunaux administratifs Observation : identique à celle pour l'indicateur n° 4
Indicateur n° 6 : nombre de tribunaux administratifs pour lesquels le délai prévisible moyen de jugement des affaires en stock est supérieur à 2 ans Observation : l'objectif fixé par la LOPJ est de ramener à un an l'ensemble des délais de jugement à l'issue de la période de programmation.
Appréciation critique : pourquoi n'est-il pas prévu pour les cours administratives d'appel, un indicateur sur les affaires en stocks depuis plus de deux ans, contrairement au Conseil d'Etat et aux tribunaux administratifs ?

¹⁴ La compétence de l'appel des reconduites à la frontière est transférée du Conseil d'Etat vers les cours administratives d'appel à compter du 1^{er} janvier 2005.

OBJECTIF N° 2 : Maintenir la qualité des décisions juridictionnelles
Indicateur n° 1 : taux d'annulation par les cours administratives d'appel des jugements des tribunaux administratifs Observation : part des décisions des cours administratives d'appel donnent une satisfaction totale ou partielle au requérant ayant attaqué la décision d'un tribunal administratif.
Indicateur n° 2 : taux d'annulation par le Conseil d'Etat des arrêts des cours administratives d'appel Observation : similaire Indicateur n° 3 : taux d'annulation par le Conseil d'Etat des jugements des tribunaux administratifs Observations : similaire
Appréciation critique : ces indicateurs vont-ils inciter les « juridictions inférieures » au conformisme (risque de « stagnation » de la jurisprudence), ou, au contraire, inciter les « juridictions supérieures » à approuver les décisions qui leur sont soumises ?

OBJECTIF N° 3 : Améliorer l'efficacité des juridictions
Indicateur n° 1 : nombre d'affaires réglées par membres du Conseil d'Etat Observation : rapport entre le nombre de décisions rendues et l'effectif moyen des membres du Conseil d'Etat affectés à la section du contentieux
Indicateur n° 2 : nombre d'affaires réglées par magistrat dans les cours administratives d'appel Observation : similaire
Indicateur n° 3 : nombre d'affaires de reconduites à la frontière réglées par magistrats dans les cours administratives d'appel Appréciation critique : cet indicateur pourrait être interprété comme de nature à inciter à prendre des décisions de reconduite, alors même que les taux d'exécution de décisions de cette nature reste très faible ¹⁵ .
Indicateur n° 4 : nombre d'affaires réglées par magistrat dans les tribunaux administratifs Observation : similaire à celle formulée pour les indicateurs n° 1 et 2.

¹⁵ Voir le rapport spécial de notre collègue Aymeri de Montesquiou sur la sécurité.

2. Le programme justice judiciaire

a) Son périmètre

Ce programme, dont le responsable est le directeur des services judiciaires du ministère de la justice, recouvre la justice civile, pénale et commerciale.

Il est constitué des sept actions ci-après :

→ traitement et jugement des contentieux civils. Cette action bénéficie de 42 % de l'effectif des magistrats, de 38 % des fonctionnaires des services judiciaires et de 34 % des crédits du programme ;

→ conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales. Cette action reçoit le concours de 51 % des magistrats, de 42 % des fonctionnaires des services judiciaires et de 45 % des crédits du programme ;

→ cassation. Cette action bénéficie de 196 magistrats et de 293 fonctionnaires ;

→ Conseil supérieur de la magistrature ;

→ enregistrement des décisions judiciaires. L'action couvre les moyens de fonctionnement du Casier judiciaire national ;

→ soutien. Cette action concerne principalement les crédits immobiliers pour la réalisation des bâtiments judiciaires ;

→ formation. Il s'agit des moyens de l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) et de l'Ecole nationale des greffes (ENG).

b) La répartition par nature des crédits du programme

Programme justice judiciaire

(en euros)

	Actions	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnels	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Traitement et jugement des contentieux civils	536 077 575	205 799 003	0	2 030 467	743 907 045
02	Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales	606 790 818	381 357 251	0	0	988 148 069
03	Cassation	31 002 184	7 665 516	0	0	38 667 700
04	Conseil supérieur de la magistrature	1 470 854	352 783	0	0	1 823 637
05	Enregistrement des décisions judiciaires	9 751 433	3 403 035	879 970	0	14 034 438
06	Soutien	186 834 048	29 976 671	95 591 000	10 329 297	322 731 016
07	Formation (ENM, ENG)	7 247 758	61 229 004	0	0	68 476 762
	TOTAUX	1 379 174 670	689 783 263	96 470 970	12 359 764	2 177 788 667

Source : avant-projet annuel de performance

c) Les objectifs et indicateurs de performance de la justice judiciaire

Le programme justice judiciaire comporte six objectifs et dix-huit indicateurs de performance :

<p>OBJECTIF N° 1 : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile</p>
<p>Indicateur n° 1 : délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction</p> <p>Observations - mesure de la moyenne des délais de traitement de toutes les affaires terminées dans l'année, pour les cours d'appel, tribunaux de grande instance, tribunaux d'instance, juges de proximité, conseils de prud'hommes, tribunaux de commerce, depuis la date de saisine de la juridiction, jusqu'à la décision de dessaisissement</p> <ul style="list-style-type: none"> - cet indicateur devra être interprété parallèlement avec celui concernant les stocks (cf. indicateur n° 3) - les objectifs pour 2007 sont de douze mois pour les cours d'appel, six mois pour les tribunaux de grande instance et trois mois pour les tribunaux d'instance
<p>Indicateur n° 2 : délai moyen de délivrance de la copie revêtue de la formule exécutoire</p> <p>Observations - mesure du délai entre la décision et la remise de la « grosse »</p> <ul style="list-style-type: none"> - selon l'avant-projet annuel de performance, l'indicateur ne sera disponible, pour les tribunaux d'instance et les tribunaux de commerce qu'au plus tôt en 2008.

<p>Indicateur n° 3 : ancienneté moyenne du stock par type de juridiction</p> <p>Observations</p> <ul style="list-style-type: none">- mesure annuelle effectuée au 31 décembre- l'indicateur ne sera disponible, pour les tribunaux d'instance, la justice de proximité et les tribunaux de commerce qu'au plus tôt en 2008
<p>Indicateur n° 4 : taux de requêtes en interprétation, en rectification d'erreurs matérielles et en omission de statuer</p> <p>Observations</p> <ul style="list-style-type: none">- l'indicateur ne concerne que les cours d'appel, les tribunaux de grande instance et les conseils de prud'hommes. Pourquoi pas les autres juridictions ?- contrairement aux juridictions administratives, le critère du taux d'infirmité en appel n'a pas été retenu. Les critères ici proposés se rapportent à des erreurs objectives, susceptibles de soulever des questions sur la responsabilité du magistrat auteur de la décision juridictionnelle, à la condition toutefois que la mesure porte sur les décisions infirmées, non sur les requêtes elles-mêmes
<p>Indicateur n° 5 : nombre d'affaires traités par magistrat</p> <p>Observations</p> <ul style="list-style-type: none">- seuls ont été retenus les cours d'appel, les tribunaux de grande instance et les tribunaux d'instance- il n'est pas précisé si le décompte sera fait individuellement ou globalement par juridiction- les premières données, relatives à l'année 2006, seront disponibles en 2008
<p>Indicateur n° 6 : nombre d'affaires traitées par fonctionnaire</p> <p>Observations</p> <ul style="list-style-type: none">- similaires à celles pour l'indicateur n° 5 <p>Appréciation critique :</p> <ul style="list-style-type: none">- pour l'indicateur n° 1 la mesure devrait porter sur les décisions infirmées, non sur les requêtes- l'intérêt des indicateurs se mesure à leur combinaison- plusieurs indicateurs resteront « en cours de construction » lors de la mise en œuvre de la LOLF

OBJECTIF N° 2 : Rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière pénale
Indicateur n° 1 : délai moyen de réponse pénale Observations mesure du délai, d'une part, pour les crimes et, d'autres part, pour les délits, entre la date de saisine de la justice et celle de la décision définitive, éventuellement par la Cour d'appel. La procédure devant la Cour de cassation ne semble pas prise en compte.
Indicateur n° 2 : taux de rejet par le casier judiciaire national Observations : une décision est rejetée par le casier judiciaire national lorsque la décision juridictionnelle n'est pas conforme aux peines prévues par la loi
Indicateur n° 3 : nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrats du Parquet Observations il s'agit des procès-verbaux traités par les Parquets au cours de l'année (quelle que soit l'année de réception), déduction faite du « <i>volume d'affaires pour lesquelles aucune autre décision qu'un classement ne peut être envisagée (infraction mal caractérisée, charge insuffisante, défaut d'élucidation, action publique éteinte)</i> » Appréciation critique : outre la non considération de la procédure devant la Cour de cassation pour l'indicateur n° 1, on peut s'interroger fortement sur l'indicateur n° 3. En effet, celui-ci ne compte pas de mesure objective : qui définira l'infraction mal caractérisée ou la charge insuffisante, si ce n'est le Parquet lui-même ? Il s'agit alors d'une autre évaluation subjective.

OBJECTIF N° 3 : Amplifier et diversifier la réponse pénale
Indicateur n° 1 : taux de réponse pénale Observations : <ul style="list-style-type: none">- mesure de la part des affaires « poursuivables » ayant fait l'objet d'une poursuite, d'une procédure alternative réussie ou d'une composition pénale réussie- le corollaire de cet indicateur serait le taux de classement sans suite.
Indicateur n° 2 : taux d'alternative aux poursuites Appréciation critique : comme pour l'indicateur n° 3 de l'objectif n° 2, l'indication n° 1 du présent objectif se heurte au défaut de mesure objective des affaires poursuivables

OBJECTIF N° 4 :
Améliorer l'exécution des décisions pénales

Indicateur n° 1 : taux de mise à exécution

Observations :

- la mesure est calculée par type de peine (emprisonnement ferme, travail d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve, amende)
- les jugements frappés d'appel ou d'opposition, les peines amnistiées, les personnes graciées ou décédées sont exclus du calcul
- l'objectif est de ramener en 2007 à trois mois le délai d'exécution des jugements contradictoires
- cet indicateur n'est actuellement disponible « que partiellement pour les juridictions parisiennes ». Il sera accessible en 2008 pour les autres juridictions.

Indicateur n° 2 : délai moyen de mise à exécution

Observations :

- l'écart entre la décision définitive et le premier événement de mise à exécution est calculé sur les peines mises à exécution dans l'année de référence
- la mesure est calculée également par type de peines et fait l'objet des mêmes exclusions que pour l'indicateur n° 1

OBJECTIF N° 5 :
Maîtriser la croissance des frais de justice pénale

Indicateur n° 1 : dépense moyenne de frais de justice par affaire faisant l'objet d'une réponse pénale

Observations : la construction de cet indicateur est liée à celle d'un logiciel pour le suivi budgétaire des frais de justice en cours de développement à la cour d'appel de Lyon, qui fait actuellement l'objet d'une expérimentation de globalisation des crédits. L'indicateur sera disponible en 2007.

Appréciation critique : cet indicateur est indispensable, compte tenu du « dérapage » des frais de justice, dont les crédits deviendront limitatifs à compter de l'exercice 2006 (voir partie II).

- ne faudrait-il pas aussi mesurer les frais de justice en matière civile, même si la progression la plus préoccupante est enregistrée dans le domaine pénal ?

- l'indicateur pourrait distinguer selon les postes de dépense (expertises médicales, téléphonie...).

OBJECTIF N° 6 : Garantir un enregistrement rapide des décisions de justice
Indicateur n° 1 : délai de saisine à partir de la réception des fiches de jugement Observations : le délai moyen entre le prononcé d'un jugement et son enregistrement par le casier s'établissait à 6,4 mois en 2002, délai correspondant à la fois à la saisie du jugement par les juridictions et au traitement des informations par le casier (7 semaines). Pendant ce délai, faute d'inscription au casier, les magistrats du Parquet ou les juges correctionnels ne peuvent constater la récidive.
Indicateur n° 2 : délai moyen de délivrance des bulletins B2 et B3 Observations : les bulletins n° 1 sont délivrés par priorité, sur demande des autorités judiciaires
Indicateur n° 3 : nombre de décisions et de mises à jour enregistrées par an et par agent Observations : mesure de l'activité d'enregistrement des services du casier judiciaire national
Indicateur n° 4 : nombre de bulletins n° 1, 2 et 3 délivrés par an et par agent

3. Le programme administration pénitentiaire

a) Son périmètre

Le programme administration pénitentiaire, dont le directeur de l'administration pénitentiaire à la chancellerie est le responsable, participe à l'exécution des décisions pénales en milieu fermé dans les établissements pénitentiaires ou en milieu ouvert. Dans le cadre de sa mission d'insertion, l'administration pénitentiaire, a mis en place des services d'insertion et de probation destinés à préparer la sortie et en faveur des personnes faisant l'objet d'une mesure de suivi.

Ce programme couvre 29.700 personnels, dont 23.065 personnels de surveillance et 2.107 agents d'insertion et de probation. Il y a, en moyenne en France, 87,6 détenus pour 100.000 habitants, soit 2,7 détenus par surveillant.

Il est constitué de cinq actions :

- garde et contrôle des personnes placées sous main de justice, Cette action couvre les dépenses de personnel et d'équipement pour la garde des détenus et le contrôle des personnes faisant l'objet d'une mesure de suivi judiciaire. Elle comprend le programme immobilier pour la création de places adaptées, sécurisés et en nombre suffisant ;

- accueil des personnes en détention. Cette action concerne l'entretien au quotidien des détenus, et leur accès aux soins ainsi que le développement des liens familiaux (notamment pour l'aménagement de parloirs adaptés) ;

- accompagnement et réinsertion des personnes placées sous mains de justice. Cette action comporte l'enseignement et la formation des détenus, et le travail pénitentiaire ;

- soutien, action qui concerne l'ensemble des acteurs de l'administration pénitentiaire, pour son administration générale et pour le développement d'un réseau informatique ;

- formation. Il s'agit de la formation initiale, assurée par l'Ecole nationale de l'administration pénitentiaire et de la formation continue.

b) La répartition par nature des crédits du programme

La répartition par nature des crédits du programme administration pénitentiaire aurait été la suivante en 2005 :

Programme administration pénitentiaire

(en euros)

	Actions	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnels	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice	797 187 836	216 497 477	166 191 570	401 892	1 180 278 775
02	Accueil des personnes en détention	180 397 347	234 275 895	0	441 844	415 115 086
03	Accompagnement et réinsertion des personnes placées sous main de justice	75 509 956	39 111 888	12 359	5 818 702	120 452 905
04	Soutien	84 872 934	33 257 923	0	7 865	118 138 722
05	Formation (ENAP)	6 251 049	28 375 029	4 518 430	0	39 144 508
	TOTAUX	1 144 219 122	551 518 212	170 722 359	6 670 303	1 873 129 996

Source : avant-projet annuel de performance

c) Les objectifs et indicateurs de performance de l'administration pénitentiaire

Le programme administration pénitentiaire comporte sept objectifs et onze indicateurs :

OBJECTIF N° 1 : Renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires
Indicateur n° 1 : nombre d'évasions (milieu fermé/milieu ouvert/escortes) Observations : <ul style="list-style-type: none">- l'indicateur se décline en quatre sous indicateurs, concernant les évasions en milieu fermé, en milieu ouvert (lors d'une permission de sortie, d'un chantier extérieur ou d'un placement sous surveillance électronique), lors d'une hospitalisation d'office, lors d'extraditions judiciaires ou médicales. Il précise le nombre d'évasions pour 1.000 détenus. Il s'agit donc de mesurer la qualité de la garde et l'efficacité des dispositifs de sécurité ;- on notera cependant, s'agissant des extraditions, que la surveillance peut aussi incomber aux forces de police ou de gendarmerie¹⁶.
Indicateur n° 2 : taux d'incidents Observations : <ul style="list-style-type: none">- mesure du taux d'incidents pour 10.000 détenus, d'une part, entre détenus (voies de fait et incidents collectifs) et, d'autre part, sur le personnel (agression ayant entraîné une incapacité totale de travail ou suivie d'un dépôt de plainte) ;- cet indicateur mesure le climat au sein de l'établissement pénitentiaire. <p>Appréciation critique : le premier indicateur se heurte à la répartition (entre police, gendarmerie et administration pénitentiaire), en droit et en fait, des compétences de garde pour les extractions judiciaires : à qui attribuer le résultat ? Pour le deuxième indicateur, le dépôt de plainte par le personnel paraît constituer un élément moins objectif que l'incapacité de travail, qui pourrait, en revanche, être retenue à partir d'un nombre à déterminer de jours d'incapacité.</p>

OBJECTIF N° 2 : Adapter le parc immobilier aux catégories de populations accueillies (mineurs-majeurs)
Indicateur n° 2 : coût de la journée de détention Observations : mesure de l'efficacité de la dépense publique au travers de l'évolution du coût complet d'une journée de détention. L'indicateur qui reprendra les charges de garde, d'entretien et de fonctionnement, distinguera selon les modes de gestion (publique ou mixte). Des indicateurs sont prévus pour les maisons d'arrêt et pour certains établissements pénitentiaires. Ces indicateurs, aujourd'hui largement incomplets, restent à construire. Appréciation critique : Ne conviendrait-il pas de retenir un indicateur pour chaque type d'établissement ?

¹⁶ Voir le rapport spécial « sécurité » de notre collègue Aymeri de Montesquiou.

OBJECTIF N° 3 : Augmenter l'effectif des personnes placées sous main de justice qui exécutent leur peine dans le cadre d'un aménagement
Indicateur n° 1 : pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnés bénéficiant d'un aménagement de peine (surveillance électronique, placement extérieur, semi-liberté).
Observations : - l'indicateur est construit dans l'optique d'éviter les « sorties sèches » pour prévenir les récidives - cet indicateur est présenté comme reposant sur l'hypothèse selon laquelle les caractéristiques pénales de la population incarcérée restent identiques dans le temps, car les aménagements de peine sont accordés au regard de la durée de condamnation ou du reliquat de peine.
Appréciation critique : Un aménagement sensible de la législation sur les aménagements de peine rendra donc difficiles les comparaisons dans le temps.

OBJECTIF N° 4 : Permettre le maintien des liens familiaux (accueil des familles)
Indicateur n° 1 : pourcentage d'établissements dotés de locaux d'accueil des familles
Observations : - mesure du pourcentage d'établissements disposant d'au moins un local d'accueil - ces locaux, notamment des lieux d'hébergement de nuit, sont souvent gérés par des associations. En principe, les nouvelles constructions ainsi que les établissements réhabilités comportent, désormais, systématiquement un lieu d'accueil.
Indicateur n° 2 : pourcentage d'établissements dotés d'espaces aménagés pour les enfants dans le cadre des parloirs traditionnels
Observations : - il s'agit d'espaces ouverts aux enfants pendant le déroulement des parloirs
Appréciation critique : le principe de ces indicateurs est positif. Toutefois, la mesure portera souvent sur l'efficacité, non seulement de l'administration pénitentiaire, mais aussi de celle de ses partenaires, notamment associatifs.

OBJECTIF N° 5 :
Améliorer l'accès aux soins

Indicateur n° 1 : Nombre moyen de consultations somatiques et psychiatriques par an et par détenu (comparaison avec la société civile)

Observations : - l'indicateur pourrait distinguer entre les détenus incarcérés et ceux qui sont en milieu ouvert (semi-liberté...)

Appréciation critique :

- il serait peut être utile de distinguer, au moyen de sous indicateurs, les soins somatiques des soins psychiatriques ;
- d'autres indicateurs pourraient peut-être aussi être associés à cet objectif, comme sur le niveau de présence en établissements de la médecine psychiatrique et, le moment venu, sur l'état d'avancement de l'expérimentation engagée en 2004 d'unités hospitalières interrégionales sécurisées (UHSI).

OBJECTIF N° 6 :
Favoriser les conditions d'insertion professionnelles des détenus

Indicateur n° 1 : pourcentage de détenus bénéficiant d'une information générale et professionnelle (avec un nombre d'heures plancher)

Observations : - un nombre d'heures plancher sera fixé, en dessous duquel une personne ne sera pas considérée comme scolarisée

Indicateur n° 2 : pourcentage de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée (travail et formation professionnelle)

Observations : -il sera fait une mesure par mois, l'indicateur résultant de la moyenne des relevés de l'année

- l'objectif est de procurer une activité rémunérée à tout détenu qui en fait la demande

Indicateur n° 3 pourcentage de détenus bénéficiant d'un projet de préparation à la sortie

Observation : mesure du pourcentage de personnes sorties de prison (dans le cadre d'un aménagement de peine ou non), qui ont bénéficié d'un entretien d'embauche, d'une inscription à une formation continue ou d'une prestation agréée par l'ANPE

- l'indicateur, « à construire intégralement » devra « veiller à distinguer les différentes situations »

Appréciation critique :

- sur l'indicateur n° 1, il serait sans doute utile de prévoir deux sous indicateurs pour distinguer l'enseignement général de la formation professionnelle ;
- sur l'indicateur n° 2, il pourrait être intéressant de prévoir un sous indicateur pour évaluer l'activité rémunérée par rapport à la demande des détenus ;
- l'indicateur n° 3, comme beaucoup d'indicateurs du programme administration pénitentiaire, est tributaire de l'efficacité de partenaires extérieurs (services sociaux notamment).

OBJECTIF N° 7 : Améliorer le délai de mise en œuvre du suivi du condamné en milieu ouvert
Indicateur n° 1 : délai moyen entre la notification par le juge de l'application des peines et la date du premier entretien avec un travailleur social
Observations : - l'indicateur porte sur un délai entre la notification d'une mesure de suivi et le premier entretien avec un travailleur social mais une « précision méthodologique » de l'avant projet annuel de performance évoque un rapport entre le total de dossiers devant être suivis en milieu ouvert et ceux pour lesquels un premier entretien a eu lieu.
Appréciation critique : <ul style="list-style-type: none">- l'indicateur devra être précisé en conséquence. Peut-être faudra-t-il prévoir les deux mesures ?- il serait souhaitable de prévoir des indicateurs sur la régularité du suivi, y compris sur le plan médico-psychologique, notamment pour les délinquants sexuels (pédophiles, par exemple)

4. Le programme protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)

a) Son périmètre

Le programme, dont le directeur de la PJJ à la chancellerie est le responsable, couvre la mise en œuvre des investigations et des mesures éducatives prescrites par l'autorité judiciaire pour les mineurs et les jeunes majeurs (moins de 21 ans). La phase juridictionnelle de l'intervention de la justice auprès des jeunes en difficulté relève du programme service judiciaire.

Les services chargés de la mise en œuvre de ce programme doivent coordonner leurs interventions avec des conseils généraux dans le domaine de la protection de l'enfance en danger.

Les catégories de mesures susceptibles d'être prises, selon les situations et les publics concernés sont les mesures d'investigation et d'enquêtes préalables, la prise en charge avec maintien au quotidien dans le milieu familial, la prise en charge dans des structures de placement et la prise en charge des mineurs incarcérés.

La répartition des financements entre l'Etat et les départements est prévue de la manière suivante :

- **pour les mineurs délinquants**, prise en charge à 100 % par l'Etat, dans les secteurs publics et associatifs ;

- **pour les mineurs en danger**, financement par l'Etat pour les mesures exécutées dans le secteur public, ainsi que pour les mesures d'investigation, d'orientation éducative et les enquêtes sociales exécutées par le secteur associatif. Le département finance les prises en charge effectuées par les services d'aide sociale à l'enfance et par le secteur associatif (placement direct) ;

- **pour les jeunes majeurs en grande difficulté d'insertion**, l'Etat assure la totalité du financement, dans les secteurs publics et associatifs.

La PJJ dispose de deux réseaux de service :

- le secteur public Etat, constitué de 327 services opérationnels relevant du ministère de la justice ;

- le secteur associatif, composé de 1.187 établissements agréés, gérés par 489 associations.

Le programme PJJ est composé de quatre actions :

- mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants
- mise en œuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs
- soutien. Il s'agit de la fonction de pilotage et de coordination, assurée par 25 directions régionales et 100 directions départementales.
- formation. Cette action concerne la formation assurée par le centre national de formation et d'études (CNFE) dont dépendent les pôles territoriaux de formation (PTF).

b) La répartition par nature des crédits du programme

La répartition par nature des crédits du programme PJJ aurait été la suivante dans le projet de loi de finances pour 2005 :

Programme protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)

(en euros)

	Actions	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnel	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs délinquants	134 811 417	106 186 250	4 792 785	0	245 790 452
02	Mise en oeuvre des mesures judiciaires : mineurs en danger et jeunes majeurs	100 018 859	207 298 785	4 181 255	0	311 498 899
03	Soutien	63 862 735	16 592 825	2 696 346	2 598 786	85 750 692
04	Formation (CNFE)	22 435 201	7 865 171	3 499 650	0	33 800 022
	TOTAUX	321 128 212	337 943 031	15 170 036	2 598 786	676 840 065

Source : avant-projet annuel de performance

c) Les objectifs et indicateurs de performance de la PJJ

Le programme PJJ comporte cinq objectifs et onze indicateurs de performance.

OBJECTIF N° 1 : Exécuter dans les meilleurs délais les mesures judiciaires
Indicateur n° 1 : délai moyen de prise en charge des mesures judiciaires dans le secteur public Observations : - mesure du délai entre la notification de décision et la prise en charge du service PJJ - le délai est calculé pour chaque type de prise en charge (investigation, milieu ouvert, placement) et par fondement juridique (civil, pénal). Il y aura donc six sous indicateurs.
Indicateur n° 2 : écart entre la durée effective et la durée fixée par le juge des mesures d'investigation dans le secteur public (hors recueil de renseignements sociaux éducatifs) Observations : une distinction, est faite entre le domaine civil et le domaine pénal.

OBJECTIF N° 2 : Favoriser l'adhésion des jeunes pris en charge à la mesure dont ils font l'objet
Indicateur n° 1 : taux de révocation des peines et des mesures de sûreté Observations : - la révocation d'une peine ou d'une mesure de sûreté, qui traduit un échec, peut aggraver la sanction précédente ; - l'indicateur se décline autour de peine (travaux d'intérêt général, sursis avec mise à l'épreuve) et de mesures de sûreté (contrôle judiciaire).

OBJECTIF N° 3 : Consolider les prises en charge par l'intervention éducative continue en quartiers mineurs
Indicateur n° 1 : taux de couverture de la PJJ dans les quartiers mineurs Observations : - rapport entre le nombre de place en quartier mineur faisant l'objet d'une prise en charge éducative continue et le total de ces places en quartier mineur ; - l'objectif de la loi de programmation est la couverture en 2007 de l'ensemble des quartiers mineurs, alors que le taux actuel de couverture s'établit à 17 %.

OBJECTIF N° 4 : Optimiser l'emploi des ressources de la PJJ
Indicateur n° 1 : cet indicateur concerne le taux d'occupation des établissements du secteur public. Il se décompose en trois sous indicateurs (1-1, 1-2 et 1-3).
Indicateur 1-1 : taux d'utilisation des structures par les magistrats
Observations : - mesure du rapport entre le nombre de journées prescrites par le juge et les capacités théoriques des services de la PJJ ; - distinction selon : hébergement collectif classique, centre de placement immédiat, centre éducatif renforcé, centre éducatif fermé.
Indicateur n° 1-2 : taux d'occupation en journées réalisées
Observations : - mesure du taux de présence des jeunes dans les établissements PJJ au regard des capacités théoriques ;
Indicateur 1-3 : taux de réalisation des journées prescrites
Observations : - ratio entre les journées de présence réelle et les journées prescrites par les magistrats
Indicateur 2 : nombre de mesures par éducateurs
Observations : - les mesures de milieu ouvert sont distinguées des mesures de placement
Indicateur 3 : dépense par journée ou par mesure
Observations : - le périmètre pris en compte intègre l'ensemble des dépenses de rémunération, de fonctionnement et d'équipement ; - des sous indicateurs distinguent la mesure d'investigation, la journée de milieu ouvert et la journée de placement.
Appréciation critique :
- Ces indicateurs en cours de construction ne seront-ils pas un peu complexes ? - Ils risquent de « pousser à la mesure »

OBJECTIF N° 5 : Favoriser les conditions d'insertion en assurant une activité de formation aux jeunes pris en charge
Indicateur n° 1 : taux de participation des jeunes pris en charge en activité d'insertion
Observations : - ratio entre les jeunes en activité d'insertion et le nombre total de jeunes pris en charge par la PJJ
Indicateur n° 2 : durée moyenne d'activité de jour par jeune pris en charge
Observations : - rapport entre le nombre d'heures réalisées en insertion et le nombre de jeunes concernés par ces activités d'insertion ;
Appréciation critique : <ul style="list-style-type: none">- Comme pour les indicateurs de l'objectif précédent (en cours de construction également) on peut s'interroger sur le risque de leur complexité et se demander s'ils ne vont pas inciter à « faire du chiffre » ;- la notion d'insertion mériterait aussi d'être précisée
- l'indicateur n° 2 n'est pas défini de manière cohérente

5. Le programme accès au droit et à la justice

a) Présentation du programme

Le programme est destiné à permettre au citoyen de connaître ses droits, pour les faire valoir s'il le juge nécessaire.

Il recouvre l'aide juridictionnelle, l'indemnisation des victimes d'infractions pénales et l'accès à la matière juridique au travers des conseils départementaux d'accès au droit et des maisons de la justice et du droit.

Le responsable de ce programme est le chef du service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville, au ministère de la justice.

Le programme accès au droit et à la justice comporte trois actions :

→ aide juridictionnelle (94,5 % des crédits du programme) ;

→ développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité (conseils départementaux de l'accès au droit et maisons de la justice et du droit) ;

→ aide aux victimes (indemnisation, suivi psychologique, prise en charge et suivi des victimes d'accidents collectifs).

b) La répartition par nature des crédits du programme

La répartition par nature des crédits du programme accès au droit et à la justice aurait été la suivante dans le projet de loi de finances pour 2005 :

Programme administration pénitentiaire

(en euros)

	Actions	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnels	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Aide juridictionnelle	14 405 844	0	0	299 714 028	314 119 872
02	Développement de l'accès au droit et au réseau judiciaire de proximité	6 354 076	159 516	0	4 094 496	10 608 088
03	Aide aux victimes	463 816	0	0	7 977 080	8 440 896
	TOTAUX	21 223 736	159 516	0	311 785 604	333 168 856

c) Les objectifs et indicateurs de performance du programme

Le programme comporte sept objectifs et neuf indicateurs.

OBJECTIF N° 1 : Améliorer le délai de traitement des admissions à l'aide juridictionnelle
<p>Indicateur n° 1 : délai moyen de traitement des demandes d'admission à l'aide juridictionnelle</p> <p>Observation : L'indicateur est à construire, « les données actuelles étant déclaratives et incomplètes ».</p> <p>Indicateur n° 2 : pourcentage de bureaux d'aide juridictionnelle dont le délai moyen d'instruction est supérieur à deux mois</p> <p>Observation : identiques à celle de l'indicateur précédent ; de plus, cet indicateur a pour objet un rapprochement entre les délais pratiqués, pour renforcer l'égalité des justiciables. Les délais actuels peuvent aller jusqu'à sept mois.</p> <p>Appréciation critique : un délai d'instruction peut aussi être lié en partie à la diligence des justiciables pour produire les pièces justificatives.</p>

OBJECTIF N° 2 : Maîtriser les coûts de gestion d'un dossier d'aide juridictionnelle
Indicateur n° 1 : dépense de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle par le bureau d'aide juridictionnelle.
Observations : L'indicateur sera disponible au niveau global par cours d'appel et par bureau d'aide juridictionnelle. Il est en cours de construction. Les premières données, relatives à l'année 2007, seront disponibles pour le projet de loi de finances pour 2008.

OBJECTIF N° 3 : Développer une réponse de qualité aux besoins d'information juridique des citoyens dans les maisons de justice et du droit
Indicateur n° 1 : enquête de satisfaction
Observations : - tous les ans, sur une période d'un mois, des questionnaires seront remis à chaque visiteur, portant sur l'accueil et sur la qualité du service ; - l'indicateur sera disponible avec le projet de loi de finances pour 2008.

OBJECTIF N° 4 : Développer une réponse de qualité aux besoins d'information juridique des citoyens dans les conseils départementaux d'accès au droit.
Indicateur n° 1 : nombre de personnes accueillies et informées et ayant accès aux consultations juridiques organisées par les conseils départementaux d'accès au droit (par rapport à la population du ressort).
Observation : il s'agit des informations recueillies au sein des maisons de la justice et du droit ainsi que des points d'accès au droit.
Appréciation critique : Les objectifs 3 et 4 auraient pu être regroupés.

OBJECTIF N° 5 :

Rendre rapidement des décisions d'indemnisation des victimes d'infraction

Indicateur n° 1 : durée moyenne de traitement des requêtes des commissions d'indemnisation des victimes d'infraction.

Observation : - l'objectif pourrait être fixé à 4 mois, compte tenu des expertises qui peuvent être nécessaires, notamment pour les dommages corporels.

- les données ne pourront pas être collectées avant 2007.

OBJECTIF N° 6 :

Développer l'efficacité des dispositifs permettant la défense et l'indemnisation des victimes

Indicateur n° 1 : indice de satisfaction des victimes d'infraction.

Observation : - enquête, tous les deux ans, après d'un échantillon de 6.000 victimes, à partir de 2007 (disponible dans le projet de loi de finances pour 2008) ;

- les personnels concernés seront interrogés sur leur satisfaction quant au délai de traitement des dossiers, pour les modalités de recouvrement de l'indemnisation et au sujet du suivi de l'exécution par l'institution judiciaire.

Appréciation critique :

- la loi de finances étant annuelle, il serait préférable de prévoir une enquête annuelle, quitte à réduire l'échantillon.

- la formulation de l'intitulé de l'indicateur paraît maladroite (« satisfaction des victimes »)

OBJECTIF N° 7 : Développer l'assistance aux victimes par le réseau spécialisé d'association d'aide aux victimes
Indicateur n° 1 : évolution du pourcentage d'une année à l'autre du nombre de victimes accueillies par les associations et du nombre de dossiers suivis par les associations.
Observation : - en 2003, 168 associations d'aide aux victimes (752 salariés, 462 bénévoles), conventionnées et subventionnées par la chancellerie ont accueilli 148.000 victimes ; - l'indicateur est établi à partir d'un questionnaire adressé aux associations ; - la donnée, appréciée en évolution, pourra être corrélée au montant annuel de subvention déléguée
Indicateur n° 2 : coût par victime appelante écoutée et orientée du numéro national d'aide aux victimes.
Observation : le coût sera calculé sur la base de la subvention attribuée par la chancellerie à l'association gestionnaire et couvrant intégralement le dispositif
Appréciation critique : - le principe de l'évaluation du résultat des subventions accordées aux associations est excellent ; - l'indicateur n° 1 pourrait être complété par des chiffres en valeur absolue (une évolution en pourcentage peut être élevée pour une faible progression en nombre, en cas de chiffres de faible niveau).

6. Le programme soutien de la politique de la justice et organismes rattachés

a) Présentation du programme

Ce programme est placé sous l'autorité administrative et financière du directeur de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice.

Il recouvre les moyens des services dont les compétences d'intérêt commun doivent être mutualisées et ne sont pas ventilables dans un programme déterminé.

En outre, ce programme constitue le cadre du support budgétaire des autorités et institutions rattachées au budget du ministère (la CNIL, par exemple).

Le programme comporte huit actions :

→ Etat-major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication ;

→ évaluation, contrôle, études et recherche (inspection générale des services judiciaires, service central de prévention de la corruption, sous direction de la statistique, des études et de la documentation) ;

activité normative (direction des affaires civiles et du sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, service des affaires européennes et internationales) ;

→ gestion administrative commune. Cette action regroupe les fonctions transversales de soutien et l'activité des services assurant des compétences mutualisées ;

→ Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ;

→ Haut conseil au commissariat aux comptes ;

→ Ordre de la Légion d'honneur. L'action devrait rester le support budgétaire de cette institution dans l'hypothèse d'un maintien en budget annexe comme dans celle de la création d'un établissement public.¹⁷

→ Ordre de la libération. L'action restera le support budgétaire de cette institution lors de son passage au statut d'établissement public.

b) La répartition par nature des crédits du programme

Programme soutien de la politique de la justice et organismes rattachés

(en euros)

	Actions	Titre 2	Titre 3	Titre 5	Titre 6	Total
		Dépenses de personnels	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses d'intervention	
01	Etat major : ministres, cabinets, bureau du cabinet, communication	7 046 259	0	0	0	7 046 259
02	Activité normative	15 038 940	0	0	0	15 038 940
03	Evaluation, contrôle, études et recherche	7 767 203	1 035 428	0	0	8 802 631
04	Gestion administrative commune	43 728 060	89 467 134	10 576 030	3 598 176	147 369 400
05	Commission nationale informatique et libertés	5 214 783	2 460 965	0	0	7 675 748
06	Haut Conseil au commissariat aux comptes	275 918	0	0	0	275 918
07	Ordre de la Légion d'Honneur	0	16 827 340	0	0	16 827 340
08	Ordre de la Libération	0	685 429	0	0	685 429
	Totaux	79 071 163	110 476 296	10 576 030	3 598 176	203 721 665

Source : avant-projet annuel de performance

c) Objectifs et indicateurs de performance

Le programme comporte six objectifs et huit indicateurs :

¹⁷ Voir le rapport spécial de notre collègue Jean-Pierre Demerliat sur les budgets annexes de la légion d'Honneur et de l'Ordre de la libération.

OBJECTIF N° 1 : Prendre rapidement les textes d'application nécessaires pour l'adaptation du droit à l'évolution de la société
Indicateur n° 1 : taux de publication des décrets d'application des lois. Observation : mesure du pourcentage des décrets publiés dans les six mois et dans l'année qui suit la promulgation des lois « d'initiative chancellerie » relatifs aux droits public, civil, social, commercial et pénal. Appréciation critique : <ul style="list-style-type: none">- il conviendra de préciser si l'indicateur ne s'applique qu'aux décrets expressément prévus par la loi ;- il serait intéressant de prévoir un indicateur sur le taux de transposition des directives communautaires de « compétence chancellerie » dans les délais requis par celles-ci.

OBJECTIF N° 2 : Assurer un pourvoiement optimal des postes de l'administration centrale ouverts au recrutement dans les programmes
Indicateur n° 1 : délai moyen d'affectation d'un agent par type de recrutement. Observation : mesure du délai existant entre le moment où le poste est signalé vacant et ouvert au recrutement et celui où un agent entre en fonction (date de l'arrêté de prise de fonction). Appréciation critique : une mesure objective implique le choix de critères certains et significatifs (date de vacance effective du poste/date de la prise effective de fonction)

OBJECTIF N° 3 : Assurer une gestion efficiente des personnels
Indicateur n° 1 : dépense moyenne de gestion par agent Observation : il s'agit du coût total de la rémunération des personnels de chaque catégorie affectés au bureau chargé de la gestion des personnels, rapporté au nombre total d'agents dépendant du programme. Appréciation critique : <ul style="list-style-type: none">- la validité de cet indicateur en cours de construction dépendra du caractère complet ou non du périmètre choisi ;- des indicateurs de ce type ne devraient pas se limiter au seul personnel de l'administration centrale. Il pourrait en être prévu dans d'autres programmes de la mission.

OBJECTIF N° 4 :
Optimiser la gestion des projets immobiliers

Indicateur n° 1 : pourcentage de dépassement de la durée de livraison des opérations pour les opérations livrées dans l'année.

Observation : le retard est mesuré en journées

Indicateur n° 2 : coût du m².

Observation : les évaluations porteront sur le construit judiciaire, le rénové judiciaire, le construit pénitentiaire et le rénové pénitentiaire. Le coût s'entend « toutes dépenses hors foncier, depuis les études initiales » et les m² sont des surfaces hors d'œuvre nette

Indicateur n° 3 : pourcentage de dépassement du coût pour les opérations livrées dans l'année

appréciation critique :

- sur le premier indicateur, le dépassement d'un délai peut ne pas caractériser une mauvaise gestion et parfois s'avérer positif, pour la qualité de l'ouvrage ou pour son coût ;

- le deuxième indicateur peut prêter à discussion sur les chiffres. Un contrôle extérieur ne serait-il pas opportun ?

- le montant en valeur absolue du montant du dépassement peut aussi s'avérer utile, en particulier pour les grands projets (indicateur n° 3)

OBJECTIF N° 5 :
Optimiser la gestion logistique des services centraux

Indicateur n° 1 : dépense de soutien logistique par agent d'administration centrale

Observation : rapport entre les crédits de fonctionnement des services centraux et le nombre réel d'agents

OBJECTIF N° 6 :
Optimiser la gestion des grands projets informatiques

Indicateur n° 1 : pourcentage du respect de la durée de livraison des opérations supérieures à un million d'euros pour celles livrées dans l'année.

Observation : pour les opérations par tranches, le délai est calculé par rapport à la durée prévue de la tranche considérée.

Indicateur n° 2 : pourcentage de dépassement du coût contractuel.

Observation : le coût est calculé hors intérêts moratoires, hors actualisation et hors prise en compte des évolutions postérieures en marche.

7. Les principales interrogations soulevées par les indicateurs

Après avoir examiné l'ensemble des objectifs et indicateurs de la mission justice, votre rapporteur spécial tient à souligner l'effort accompli. Il s'interroge cependant sur la valeur et l'objectivité de l'autoévaluation de l'administration, généralement appelée à fournir ses propres chiffres sans contrôle extérieur sur leur pertinence et leur valeur.

Il constate qu'un certain nombre d'indicateurs sont encore en cours de construction et que plusieurs d'entre eux semblent **complexes à définir**.

Il se demande si certains indicateurs de gestion administrative prévus dans le programme soutien de la politique de la justice et organismes rattachés, comme la dépense moyenne de gestion par agent, par exemple, ne pourraient pas être étendus à d'autres programmes.

S'agissant du programme administration pénitentiaire, votre rapporteur spécial souhaiterait la **création d'indicateurs sur la régularité du suivi médico-psychologique pour les délinquants sexuels**.

Pour le programme soutien, il suggère la **création d'un indicateur sur le montant et l'évolution du taux de transposition des directives communautaires de la « compétence chancellerie » dans les délais requis par celles-ci**.

Votre rapporteur spécial espère que, à terme raisonnable, certains indicateurs pourront être individualisés au niveau du ressort des cours d'appel, voire de certaines juridictions.

Enfin, il escompte du gouvernement un véritable dialogue en vue de la finalisation de ces objectifs et indicateurs de performance.

V. LA COMMUNICATION DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Au cours de sa réunion du 11 février 2004, la commission des finances a suggéré à ses membres, rapporteurs spéciaux, de suivre plus particulièrement la politique de communication des ministères relevant de leur compétence.

C'est ainsi que notre collègue Hubert Haenel, alors rapporteur spécial des crédits du ministère de la justice, a adressé à la chancellerie un questionnaire sur ce thème, dont les réponses alimentent largement les développements ci-après.

Ces réponses témoignent de ce que le ministère de la justice, conscient de la progression de la « demande de justice » au sein de la population, souhaite –à juste titre- renforcer l'information de cette dernière sur l'institution.

A. LES RÉSEAUX DE COMMUNICATION DU MINISTÈRE

Dans le cadre des mesures inscrites dans la stratégie ministérielle de réforme (SMR), il a été prévu de restructurer la communication institutionnelle et interne du ministère afin de relever l'image de l'institution judiciaire dans l'opinion.

Dans ce but, **un réseau de correspondants de communication a été constitué, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés et les juridictions.** Il s'agit de favoriser la diffusion des pratiques professionnelles et des expériences innovantes mises en œuvre dans les services. Cette réorganisation doit, en particulier, permettre de tirer profit de l'apport des nouvelles technologies.

En décembre 2003, ont été désignés les cinq premiers correspondants du réseau de communication de l'administration centrale (direction des affaires civiles et du sceau, direction des affaires criminelles et des grâces, service des affaires européennes et internationales, direction de l'administration pénitentiaire, service de l'accès au droit, à la justice et à la politique de la ville).

Il existe aussi, depuis l'an dernier, dans chaque Cour d'appel, des magistrats délégués à la communication, choisis par les chefs de Cour parmi les magistrats du ressort. Un tiers des membres de ce réseau ont bénéficié, en janvier 2004, d'une formation aux relations avec la presse, à laquelle ont été associés les membres du réseau de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et de l'administration pénitentiaire.

La création de magistrats délégués à la communication répond à une préoccupation essentielle : professionnaliser la communication judiciaire. Trop souvent, en France, les affaires et les décisions judiciaires sont commentées et critiquées dans les médias par les avocats et les syndicats de magistrats. Il manque les explications professionnelles et institutionnelles de magistrats, désignés et formés à cet effet, à l'attention du grand public, mal informé sur le fonctionnement de la justice.

B. LES OPÉRATIONS DE COMMUNICATION

La chancellerie a participé ou réalisé quelques grandes opérations destinées, pour les unes, à améliorer sa communication interne afin d'améliorer le fonctionnement de la justice, et, pour les autres, à mieux faire connaître l'institution aux justiciables.

Le « Voyage au cœur de la justice »

L'année 2003 a vu le lancement de l'opération nationale Voyage au cœur de la justice à destination des établissements scolaires. Son principe : accompagner le parcours pédagogique d'une classe de quatrième dans chaque cour d'appel à travers l'examen d'une affaire scénarisée sur la base d'une affaire réelle. Volontairement placé sous le signe de la transversalité, ce voyage séquencé en onze étapes, entre janvier et juin 2004, permet aux élèves d'être accompagnés par les différents acteurs qui concourent au processus judiciaire de la phase d'enquête à la mise à exécution du jugement (magistrats, greffiers, éducateurs de la PJJ, surveillants pénitentiaires, avocats, policiers, gendarmes). La mise en œuvre locale de cette opération a été confiée aux magistrats délégués à la communication (MDC), auxquels elle a été présentée au cours de la réunion des 25 et 26 novembre 2003 et dont elle constitue l'une des premières missions.

Source : chancellerie

1. La mise en ligne du portail de l'Intranet du ministère

Le 1^{er} octobre 2003 a été mis en ligne le portail de l'Intranet du ministère. Après une nécessaire période d'adaptation, cette nouvelle interface commune participe du décloisonnement de l'information ministérielle en facilitant, tant la mise en ligne que la recherche d'informations d'intérêt commun. Il est doté d'un moteur de recherche transversal.

Réalisé sur la base d'une chaîne d'alimentation déconcentrée simplifiée (MODALIN), le nouveau portail permet également à chaque direction de procéder directement à la mise en ligne sans requérir l'intervention de webmasters. De simples compétences en matière de bureautique et une formation de quelques heures sont suffisantes pour procéder à la mise en ligne.

2. La création du site ado.justice

Le ministère de la justice est le seul ministère à s'être doté d'un site Internet spécialement écrit pour les jeunes de 14 à 18 ans, ado.justice.

Mis en ligne en octobre 2003, ado.justice navigue depuis le début de l'année 2004 à un **rythme de croisière de 18.000 visites par mois**. A la fois pédagogique et interactif, ce site **donne aux adolescents la possibilité de comprendre le monde judiciaire**, tout en se familiarisant avec son fonctionnement au moyen de différents scénarios. Il leur permet aussi de trouver au quotidien des réponses à leurs questions sur leurs droits et leurs devoirs (dans la rue, à l'école, en famille...). Des visites thématiques, comme l'histoire d'un procès, offrent une découverte transversale du site. Organisé comme une « encyclopédie » interactive et hypertexte, élaboré pour pouvoir être utilisé aussi par les enseignants dans le cadre de leurs cours d'instruction civique, il incite les élèves à rechercher les informations dans le cadre de la préparation d'exposés. De plus, un lexique de 400 définitions de termes juridiques accompagne le jeune visiteur dans ses recherches. Sans oublier le petit personnage virtuel qui sert de guide à tout moment du parcours initiatique. Enfin, ado.justice est aussi un **outil d'aide à la prévention de la délinquance car il sensibilise aux valeurs fondamentales véhiculées par l'institution et aux contraintes liées à la vie en société.**

3. La création de lettres électroniques

En 2003, le service a affiché une volonté forte de recourir aux **lettres électroniques à destination de ses agents**, lesquelles traduisent l'engagement du ministère dans une nouvelle politique éditoriale et sa volonté d'appliquer les principes de transversalité et d'utilisation des nouvelles technologies dans le cadre de la « e-administration ». **Depuis l'arrêt de la diffusion de la « Lettre de la chancellerie » en 2001, le ministère ne disposait plus de support de communication transversale.**

Ont ainsi vu le jour, au fil des mois, plusieurs lettres élaborées en interne, diffusées selon une périodicité différente à des publics ciblés, puis mises en ligne sur le portail intranet. Deux exemples peuvent être cités :

a) Vendôme-actu.com

Elaborée, maquetée et diffusée en liaison avec l'ensemble des directions et services de l'administration centrale qui participent à son comité de rédaction et adressent leurs contributions, la lettre électronique mensuelle « Vendôme-actu.com » est le **support général d'information de l'activité de l'ensemble du ministère**. Dix numéros ont été diffusés depuis le mois de juin

2003 à tous les agents détenteurs d'une boîte aux lettres électronique. Aujourd'hui principal vecteur de la transmission de l'information institutionnelle à l'ensemble des agents du ministère, elle devra être à l'avenir enrichie par un développement de l'information en région. Une évaluation de cette lettre est en cours.

b) SCICOM-actu.com

Déclinaison de la lettre Vendôme-actu.com, « SCICOM-actu.com »¹⁸ est diffusée mensuellement. Six numéros de cette lettre ont été élaborés et diffusés par le service d'information et de communication de la chancellerie depuis le mois d'octobre 2003. Cette lettre spécialisée a pour **objectif d'informer sur les opérations de communication et sur les actions d'information menées au niveau central**. Très pratique, cette lettre électronique est **adressée au personnel de la direction de l'administration centrale, aux chefs de cour et de juridictions ainsi qu'aux magistrats délégués à la communication et chargés de communication des services déconcentrés, soit environ un millier de destinataires**. Particulièrement lue, elle participe à sensibiliser les différents publics internes à la communication et favorise la remontée de demandes en la matière.

4. La mise en place d'un site Internet dédié aux signalements

Créé en novembre 2001 par les ministères de la défense, de l'intérieur, de la justice et de la famille, le site « **Internet-mineurs** » **permet de signaler aux autorités judiciaires les sites ou autres « services » en ligne (e-mails, news groups, chat) à caractère pédophile**. Deux ans après sa première mise en ligne, il convenait d'en assurer la refonte graphique, de rationaliser sa navigation et de reconstruire son arborescence.

Une rubrique « actualité » est ainsi venue compléter celles déjà existantes, comprenant les rubriques ci-après :

- Conseils : il s'agit de conseils donnés aux parents, aux jeunes et aux plus jeunes pour prévenir les infractions de pédophilie sur internet ;
- Signalement : formulaire de signalement envoyé directement au ministère de l'intérieur pour traitement ;
- Textes de loi : législation française en matière de lutte contre les crimes et délits à caractère sexuel sur mineurs par le biais de l'internet ;
- Liens utiles.

¹⁸Le SCICOM est le service central de l'information et de la communication du ministère de la justice.

Un comité de suivi des contenus a été mis en place. Composé d'un représentant de chaque ministère, mais également d'associations pour consultation, il a pour vocation d'énoncer des préconisations pour la mise à jour régulière de ces rubriques.

5. La création sur le site Internet d'un espace réservé à l'euthanasie

L'espace de débat sur l'euthanasie a été ouvert sur le site Internet du ministère de la justice dès l'annonce, en ce sens, faite par le ministre de la justice le 12 octobre 2003. La page a été construite autour d'une dizaine de questions. Pour donner aux internautes une information complète de nature à nourrir leur réflexion sur le sujet, un point sur les législations en vigueur en France et en Europe a été élaboré.

6. La création sur le portail Intranet d'un espace dédié à l'accompagnement de la loi du 9 mars 2004

Dans le cadre de la politique d'accompagnement de **la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite loi Perben II)**, le service central d'information et de communication de la chancellerie a ouvert, dès le jour de promulgation de loi, un espace sur le portail Intranet, élaboré en liaison avec la direction des affaires criminelles et des grâces.

Cet espace, conçu pour faciliter l'assimilation et l'application de la nouvelle loi qui apporte des modifications importantes au droit pénal et à la procédure pénale, donne aux juridictions les moyens de s'approprier le nouveau dispositif législatif.

Aujourd'hui, cinq instruments à destination des juridictions ont été retenus pour accompagner la publication de la loi et sont disponibles en ligne pour gagner en temps, en réactivité et en aisance. Parmi les outils à disposition :

- une version à jour des codes pénal et de procédure pénale intégrant l'ensemble des nouvelles dispositions ;

- des fiches thématiques composant une « boîte à outils » pour présenter et expliciter les grands volets de la loi ;

- le calendrier des formations ;

- une « foire aux questions » permettant aux magistrats et fonctionnaires de formuler toute interrogation relative à l'application ou à l'interprétation de la loi et dont les réponses seront consultables en ligne.

Votre rapporteur spécial tire de ces éléments l'impression d'une acquisition progressive et positive d'une culture de la communication.

Il espère un essor et un approfondissement du réseau des magistrats délégués à la communication, compte tenu de l'attente du public en matière de justice.

Il souhaiterait, enfin, que le réseau de communication mis en place permette un échange dans les deux sens ; beaucoup de magistrats attendent de la chancellerie qu'elle soit plus attentive à leurs observations et suggestions.

VI. L'INFORMATISATION AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Notre collègue **Jean Arthuis, président de la commission des finances, a engagé, au cours de l'année 2004, un travail d'investigation sur la question transversale de l'informatisation de l'Etat.** Le rapport d'information qu'il vient de publier aborde la problématique générale de cette question¹⁹ et débouche sur une conclusion claire : **l'effort d'informatisation doit être accentué car il constitue un levier puissant de maîtrise des dépenses publiques tout en contribution à la réforme de l'Etat et au rapprochement entre l'administration et les citoyens.**

La démarche de votre président s'est appuyée sur diverses auditions, notamment de responsables informatiques et budgétaires de ministères, ainsi que sur les réponses faites au questionnaire qu'il avait envoyé dans les quinze principaux ministères, parmi lesquels celui de la justice.

En outre, dans le cadre de l'examen du présent projet de loi de finances, votre rapporteur spécial a interrogé la chancellerie, d'une part sur l'état et l'évolution prévisible de ses projets informatiques et, d'autre part, sur les moyens humains, en équipement et budgétaires.

A. LES MOYENS DE L'INFORMATISATION

1. Moyens humains

Les moyens humains informatiques (1,0 % des effectifs du ministère de la justice) restent quantitativement parmi les plus faibles de l'administration française selon les données établies par la direction du budget.

Cet état de fait se traduit par une exigence forte de sélection dans les projets, un rythme de mise en place plus lent que souhaité, malgré une forte sous-traitance des réalisations et des installations.

¹⁹ Sénat, rapport d'information n° 422 (2003-2004) : « Pour un Etat en ligne avec tous les citoyens ».

a) Informatique nationale

La majeure partie des moyens humains de l'administration centrale du ministère de la justice affectés à l'informatique nationale est rassemblée au sein de la sous-direction de l'informatique (SDI) de la direction de l'administration générale et de l'équipement.

Cette sous-direction comporte quatre bureaux et six centres de prestations régionaux. Trois de ces bureaux assurent des missions techniques (développement, maintenance de logiciels, implantation des applications et des réseaux, assistance des utilisateurs), le quatrième bureau ayant en charge les questions administratives, budgétaires et contractuelles du ressort de la sous-direction.

Les centres de prestations régionaux (CPR) assurent des missions de service auprès des juridictions et des services déconcentrés des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Deux de ces centres sont en outre chargés de l'exploitation des applications nationales sur systèmes centraux (casier judiciaire national, système de référence, applications pénales de la région parisienne, gestion du personnel. Cette activité est amenée à croître compte tenu de la création de nouvelles applications exploitées à partir de sites centraux.

Les effectifs de la sous-direction de l'informatique sont actuellement de 229 agents, traduisant le poids important des moyens délocalisés dans les centres de prestations régionaux (41 %) pour assurer un meilleur service aux juridictions et aux sites déconcentrés. **Les effectifs, en décroissance sur la période 1996-1998 ont maintenant tendance à évoluer de façon à pouvoir maintenir sous contrôle une activité très largement sous-traitée en particulier pour la maintenance applicative (sous-traitée à 90 %).** Les effectifs ont été largement redéployés sur les activités d'études, de pilotage et de contrôle de sous-traitance. Sur 3 ans, les effectifs budgétaires de la sous-direction de l'informatique ont progressé de 4 en 2003, 4 en 2004 et 7 agents contractuels ou fonctionnaires inscrits au PLF 2005 devraient venir renforcer ses effectifs.

Les autres services d'administration centrale, hors la sous-direction de l'informatique et les directions des services judiciaires, de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, disposent de 21 agents assurant des tâches informatiques, dont 15 en maîtrise d'ouvrage.

b) Services judiciaires

La direction des services judiciaires dispose depuis novembre 2001 d'un bureau en charge de l'informatique judiciaire regroupant la programmation budgétaire, le pilotage de la maîtrise d'ouvrage informatique, les implantations informatiques, la formation des utilisateurs et le suivi des

sites informatisés. Ce bureau comprend actuellement 55 agents. 6 agents assurent, dans d'autres bureaux, des tâches informatiques de maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre.

De surcroît, chaque cour d'appel a été dotée depuis 1996 d'un responsable de la gestion informatique, d'un adjoint chargé de la formation et de techniciens informatiques dont le rôle d'assistance complémentaire à celui des centres de prestations régionaux, s'est avéré particulièrement utile. Les moyens des cours d'appel ont depuis lors été progressivement renforcés : 75 techniciens sont en fonction, soit 1 technicien pour 396 postes de travail.

c) Services pénitentiaires

La direction de l'administration pénitentiaire dispose d'un bureau de l'informatique situé à l'échelon central (31 agents en 2004) et de neuf unités informatiques régionales relevant chacune d'une direction régionale des services pénitentiaires.

En tout, près de 143 agents (chargés d'applications informatiques sont répartis entre les 9 directions régionales, la mission outre-mer, les nouveaux établissements du programme 4 000 et l'école nationale de l'administration pénitentiaire. Ils sont affectés à la fonction informatique : répartition et suivi budgétaire de l'informatique pénitentiaire déconcentrée, maîtrise d'ouvrage des applications nationales au niveau central ; implantation des applications de gestion du parc informatique, applications bureautiques d'initiative locale au niveau des régions.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire prévoit de recruter 4 adjoints techniques – spécialité informatique – pour renforcer les unités informatiques régionales et les établissements pénitentiaires.

d) Protection judiciaire de la jeunesse

La direction de la protection judiciaire de la jeunesse dispose d'un bureau de l'informatique et de la statistique qui exerce des fonctions comparables à son homologue de l'administration pénitentiaire. Elle met en place une politique de formation et de renforcement de correspondants informatiques au sein des entités locales de la direction.

A ce jour les moyens affectés aux questions informatiques de cette direction sont de 27 agents à plein temps (5 à l'administration centrale, 22 dans les directions régionales) et de 2 agents ayant par ailleurs une autre fonction administrative.

L'objectif 2005 est de continuer à développer les synergies avec les centres de prestations régionaux informatiques (relevant de la direction de l'administration générale et de l'équipement du ministère de la justice)

notamment en matière de déploiement des serveurs et réseaux ainsi qu'en matière de normes de sécurité informatique.

Au total, la fonction informatique au ministère de la justice représente en juin 2004 l'équivalent de 672 agents soit 1 % des agents du ministère, auxquels il convient d'ajouter l'équivalent de 200 agents à temps plein sans qualification informatique pour les fonctions légères d'exploitation assurées et d'assistance utilisateur de proximité (CLI). Cependant, même en ayant un large recours à la sous-traitance, en particulier pour l'entretien du matériel (sous-traité à 100 %), l'intégration (à 90 %), l'exploitation (à 60 %) ou la maintenance des logiciels (à 85 %) le niveau actuel de ces effectifs freine encore fortement la mise en place des nouvelles technologies.

2. Moyens en équipements

Au début de 2004, les taux d'équipement en postes de travail selon les principales entités du ministère étaient les suivants :

- **0,87 agent/poste pour les juridictions judiciaires,**
- **1,91 agent/poste pour les établissements pénitentiaires,**
- **2,01 agents/poste pour les services déconcentrés de la protection judiciaire de la jeunesse, en excluant les postes destinés à l'informatique pédagogique,**
- **0,74 agent/poste pour l'administration centrale.**

Ces taux d'équipement montre que l'informatique est maintenant très largement répandue dans les services : tout agent dispose d'un poste de travail ou a accès à un poste. Cependant, du fait de mesures de sécurité ou de la nature de leur travail, certaines populations (surveillants en détention, éducateurs, agents de logistique) ont un accès difficile aux services d'information. Une progression de l'équipement reste encore nécessaire dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse, dans certaines activités des juridictions (tribunaux de grande instance à compétence commerciale) ou dans l'accompagnement des créations d'emplois, de sites (exemple : nouveaux établissements pénitentiaires) ou de services (exemple : bornes d'accès à l'Intranet pour les surveillants en détention).

La nouvelle répartition des responsabilités financières entre informatique nationale et informatique déconcentrée attribuée aux établissements pénitentiaires le poste de travail, ce qui permettra aux services de mieux coordonner l'organisation locale du travail et l'accès aux outils informatiques.

3. Moyens budgétaires.

Les moyens budgétaires consacrés à l'informatique ont relevé jusqu'en 1997 de deux chapitres distincts: 34-05 et 37-92. Le chapitre 34-05, géré par la sous-direction de l'informatique, était consacré d'une part à l'informatique nationale pilotée au niveau de la chancellerie d'autre part aux actions d'initiative locale conduites par les services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse. Les cours d'appel prélevaient sur le chapitre 37-92 les moyens nécessaires à leurs actions locales.

Depuis la loi de finances de 1998, les actions informatiques déconcentrées des services pénitentiaires et de la protection judiciaire de la jeunesse ont été transférées sur leurs chapitres de fonctionnement (respectivement les chapitres 37-98 et 34-34) assurant ainsi une homogénéisation de traitement. Elles donnent lieu à un paragraphe d'exécution budgétaire parfois également utilisé pour des achats ou des locations de matériels de téléphonie. Depuis 1998, le chapitre 34-05 ne supporte plus que l'informatique nationale. Enfin, le chapitre 37-30 couvre l'informatique pour les services expérimentant les dotations globalisées.

En exécution, les crédits informatiques ont été, comme les autres crédits de fonctionnement, soumis à des mesures de régulations budgétaires portant sur les crédits en reports et les crédits de l'année. Compte tenu de l'importance de l'externalisation de la maintenance d'applications menée par le ministère et du cycle de production des logiciels, le principe d'engagement des crédits à la commande couplé à un paiement après réception des développements réalisés conduisent à un volant de crédits engagés qui ne peuvent donner lieu à paiement immédiat. Ce volant de crédits est de l'ordre de 5 à 6 millions d'euros, auquel s'ajoute des opérations exceptionnelles, comme par exemple en 2003, l'engagement de la tranche ferme du marché Cassiopée²⁰ à hauteur de 8,106 millions d'euros, tranche qui a pour objet de fournir le logiciel et son implantation sur les sites pilotes. L'échéancier des travaux de cette tranche s'échelonne sur plus de 18 mois, avec des possibilités d'acomptes intermédiaires conditionnées par l'avancement réel des travaux. Compte tenu de ces échéances, l'engagement de ce marché a généré un report de 7,701 millions d'euros, seule l'avance forfaitaire du marché ayant pu être payée.

Sur la gestion 2003, le ministère a bénéficié théoriquement de 52,1 millions d'euros jusqu'en avril 2003, date de publication de l'arrêté de reports, puis de 57,988 millions d'euros répartis entre 52,1 millions d'euros en dotation initiale, 0,07 million d'euros en transfert venant du fonds de réforme de l'Etat et 5,818 millions d'euros de reports.

²⁰ *Projet d'application de la chaîne pénale.*

En raison de diverses opérations de régulation budgétaire, les services n'ont eu qu'une visibilité très faible des dates et des montants concernés des gels ou levées de gels, rendant difficile la conduite des opérations.

De ce fait, le programme informatique a dû être amendé comme suit :

- au premier semestre 2003 : maintien des travaux sur les logiciels et ralentissement des programmes de renouvellement,
- à l'été 2003 : abandon du projet de marché GEREHMI (gestion des ressources humaines du ministère) juste avant la notification du marché, en partie en raison des perspectives budgétaires réelles 2003 et 2004,
- à l'automne 2003 : relance des programmes de renouvellement et notification du marché Cassiopée (31,2 millions d'euros, dont 8,106 millions d'euros en tranche ferme).

En conclusion, l'une des opérations majeures inscrite au schéma directeur est fortement affectée, le programme de renouvellement différé de 4 mois, mais les applications informatiques ont pu être maintenues en service opérationnel, y compris dans leur prise en compte de l'évolution de la réglementation et les autres opérations majeures maintenues.

Sur la gestion 2004, les crédits théoriquement utilisables ont été de 54,5 millions d'euros jusqu'au 29/05/2004, date de publication de l'arrêté de reports, puis de 69,475 millions d'euros répartis entre 54,5 millions d'euros en dotation initiale et 14,975 millions d'euros de reports. Les crédits réellement disponibles sont indiqués dans le tableau ci-après.

(en euros)

Date de disponibilité	LFI	Reports	Gels	Réserve de précaution (1)	Disponible	Blocage des crédits
02/01/2004	54 500 000	14 973 698,32	14 973 698,32	14 209 725,18	54 500 000	Dégel CF ⁽²⁾
31/03/2004	54 500 000	14 973 698,32	14 973 698,32	14 244 725,18 ⁽²⁾	40 290 274,82	Mise en
02/06/2004	54 500 000	14 973 698,32	5 985 608,32	688 124	40 325 275	place du gel
18/06/2004	54 500 000				60 799 966	⁽³⁾

(1) La réserve de précaution correspond au montant des crédits rendus inutilisables par l'arrêt des visas par le contrôle financier jusqu'au 17/06/2004.

(2) Libération de 35.000 euros d'engagements correspondant à une commande évitant l'arrêt des applications de la cour de cassation et quelques ajustements de factures.

(3) Officialisation d'un gel sur reports de 5.985.608 euros et d'une réserve de précaution de 2.688.124 euros, libération nette de 20.474.691 euros.

Une gestion proche de celle de 2003 a été appliquée, privilégiant le travail sur les logiciels par rapport au renouvellement. Cependant l'arrêt complet des engagements comptables a amené à :

- interrompre à plusieurs reprises certaines prestations, comme la maintenance du parc informatique de l'administration centrale, et à en reporter d'autres comme le déploiement d'un logiciel de traitement des procédures commerciales à Nouméa, les déploiements des applications gérant les tutelles mineur (TUTI min) et les régies judiciaires (REGINA) ainsi que la mise en place d'évolution majeures du réseau privé virtuel justice. Le lancement des plusieurs marchés a été également décalé de plusieurs mois ;

- repousser l'installation de matériels de renouvellement, le déploiement d'applications comme REGINA et TUTI majeurs.

Cependant, l'application de ce gel aux reports reste en très grande partie artificiel compte tenu de ce que ces reports correspondent à des commandes qui ont eu un début d'exécution et qui sont automatiquement réengagées par l'application de gestion Accord, sauf à ouvrir une phase de négociation d'indemnisation vis à vis des entreprises dont l'administration annulerait ainsi les commandes.

Les opérations présentées sur le titre V (informatique) pour 2005 sont les suivantes:

- le Système d'information des ressources humaines : marché d'acquisition-paramétrage-implantation d'un progiciel,

- les ordinateurs centraux destinés à supporter l'application Cassiopée.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le chapitre 34-05, après avoir connu une progression nominale de presque 0,8 % en 2004 hors annulations, ce chapitre comporte pour 2005 une baisse de 0,3 %, soit 54,327 millions d'euros avant mise en place de la répartition cible des responsabilités financières entre 34-05 et 37-98. Ce montant est ramené à 53,983 millions d'euros après transferts de responsabilités.

En complément, il est proposé d'inscrire au titre V, 14,140 millions d'euros en autorisation de programmes et 4,707 millions d'euros en crédits de paiement.

Au global, les moyens de l'informatique nationale augmentent de 8,3 % en crédits de paiement.

Cette progression est affectée prioritairement aux chantiers suivants :

- l'amélioration de l'efficacité des services judiciaires et centraux avec l'accroissement de capacité des réseaux de communications (RPVJ) et des services associés (internet/intranet) ainsi que des outils de travail administratif : gestion des courriers, gestion des concours,
- le développement d'un projet Système d'Information des Ressources Humaines, alternative au projet GEREHMI,
- l'effectivité de la réponse pénale avec la rénovation des chaînes pénales (projet Cassiopée) et le fichier national judiciaire des auteurs d'infractions sexuelles (FIJAIS),
- la rénovation du système d'informations pénitentiaire hors gestion des détenus (projet ORIGINE),
- et la migration de l'application du Casier Judiciaire.

Le tableau ci-après présente les principaux postes de dépense du chapitre 34-05 et du titre V en 2004 et 2005. Il met en évidence la priorité mise sur les quatre actions décrites ci-dessus, après l'effort consenti jusqu'en 2000 pour la modernisation de l'informatique judiciaire civile.

Les dépenses prévues pour 2004 pour l'informatique déconcentrée des juridictions (37-92 et 37-30) et de la protection judiciaire de la jeunesse (chapitre 34-34 et 37-30) devraient rester quasiment stables par rapport à 2004.

Parmi les différents chantiers, seront plus particulièrement mis en œuvre :

- le déploiement des raccordements au réseau privé virtuel justice,
- le développement de l'informatique pédagogique (PJJ).

En revanche, les crédits inscrits dans les chapitres 37-98 et 37-30 pour l'informatique déconcentrée des services pénitentiaires devraient baisser de 29 % avant mise en place des transferts budgétaires induits par le schéma directeur.

Outre le renouvellement des équipements propres à l'informatique déconcentrée, notamment de la bureautique et des chaînes civiles des cours d'appel, des tribunaux de grande instance, les juridictions assurent en effet le développement des services Intranet.

Il faut enfin noter l'effort important de redéploiement de crédits réalisé en gestion par les services judiciaires (annexe 4), effort qui a permis d'accélérer très notablement l'équipement des juridictions et des auxiliaires de justice.

Evolution des budgets informatiques depuis 1996
Crédits ouverts en loi de finances
(chapitre 34-05 Hors Conseil d'Etat et commission nationale des comptes de campagne)

(en millions d'euros)

Chapitre	1998 (1)	1998 (2)	1999	2000	2001	2002 LFI	2002 après annu- lation (8)	2003 LFI	2003 après annu- lation (9)	2004	2004 après gels (10)	2005 (11)	2005 (12)
				LFI	LFI					LFI			
34-05 (3)	39,637	35,981	38,172	40,033	43,6	46,04	43,871	52,1	48,087	54,5	45,826	54,327	53,893
37-92 (4)	11,815	10,748	10,64	10,933	9,568	8,848	8,848	12,243	12,243	17,243	16,118	17,243	17,243
37-98 (5)	-	3,446	2,954	3,049	4,299	3,506	3,506	10,769	10,769	9,049	9,049	6,598	7,032
37-98 (6)	-	ND	1,548	4,047	2,717	4,642	4,642	2,535	1,925	2,414	2,414	1,485	1,485
34-34 (7)	-	1,277	1,416	2,409	2,501	2,8	2,42	4,23	3,654	4	3,5	4	4
57-60 (CP)												4,7	4,7
TOTAL	51,452	54,73	60,471	62,685	65,836	63,287	63,287	81,877	76,678	87,206	76,907	88,353	88,353

1 - Proposition PLF en l'absence de redéploiement sur les chapitres 37-98 et 34-34.

2 - Proposition PLF effective et votée.

3 - Dotation gérée par la sous-direction de l'informatique hors Conseil d'Etat et Commission Nationale des Comptes de Campagne

4 - Dotation déconcentrée des services judiciaires, hors consommables, hors banques de données juridiques (paragraphe 92) sur 37-92 (et 37-30 à partir de 2004, voire 39 en 2005)

5 - Dotation déconcentrée des services pénitentiaires déléguée aux services déconcentrés, hors paragraphe 93 sur 37-98 (et 37-30 en 2004 ou 39 en 2005)

6 - Dotation déconcentrée des services pénitentiaires à mise en œuvre centralisée, hors paragraphe 93

7 - Dotation déconcentrée de la protection judiciaire de la jeunesse, hors paragraphe 93 sur 34-34 (et 37-30 à partir de 2004)

8 - Budget 2002 disponible après annulation de 2,169 millions d'euros sur le 34-05

9 - Budget 2003 disponible après annulation de 6,013 millions d'euros sur le 34-05, 0,576 millions d'euros sur le 34-34 et abondement de 2 millions d'euros au titre du FIJAIS sur le 34-05

10 - Gel et réserve de précaution sur 34-05, 34-34 et 37-98. Par souci de simplification, le gel imputé en 2004 est porté sur la seule dotation 2004

11 - Proposition PLF présentée pour le chapitre 34-05 et 37-92, avant redéploiement entre les chapitres 34-05 et 37-98

12 - Proposition PLF présentée pour le chapitre 34-05 et 37-92, après redéploiement entre les chapitres 34-05 et 37-98

Source : chancellerie

Evolution du budget informatique du chapitre 34-05 entre 2004 et 2005

Prévision de répartition des crédits pour 2005 et CP titre V

Par entité

(en millions d'euros)

Entité	LFI 2004	Gel 2004 (1)	PLF 2005 34-05 Assiette 2004	Transferts (2)	PLF 2005	
					34-05 Assiette 2005	57-60 CP
Administration centrale	9,09	4,315	6,835	0	6,835	1,933
Services judiciaires	18,087	1,93	19,523	0	19,523	2,767
Services pénitentiaires	8,221	2,028	7,839	-2,034	5,805	
Protection judiciaire de la jeunesse	0,45		0,892	0	0,892	
Support commun	18,652	0,401	19,238	1,6	20,838	
Total	54,5	8,674	54,327	-0,434	53,893	4,7
dont mesures de continuité	38,055		42,589	-0,434	42,155	
dont mesures nouvelles	16,445		11,738		11,738	4,7

(1) Gel et réserve de précaution

(2) Transferts entre 34-05 et 37-98 au titre de la répartition cible des responsabilités du schéma directeur

Source : chancellerie

Evolution du budget informatique du chapitre 34-05 entre 2004 et 2005

Prévision de répartition des crédits pour 2005 et CP titre V

Par opération

(en millions d'euros)

Opération	LFI 2004 ⁽¹⁾	Gel 2004 ⁽²⁾	PLF 2005	PLF 2005
			34-05	CP titre V
Nouveau casier judiciaire	2,2	0,02	1,8	0,0
FIJAIS	0,0	(2,0 sur reports) 0,2	0,0	0,9
Nouvelle chaîne pénale (région parisienne)	1,7		1,6	0,0
Remplacement des systèmes informatiques des juridictions (civil et pénal)	15,0	1,7	17,1	2,8 (3)
<i>dont projet pénal Cassiopée</i>	5,9	1,0	5,1	2,8
Remplacement de l'application de gestion des ressources humaines (SIRH)	3,0	2,0	0,5	1,1
<i>dont réalisation</i>	2,0	2,0	0,0	1,1
Gestion informatisée des détenus (GIDE)	5,6	1,0	4,0 ⁽⁴⁾	0,0
Architecture de communication (Internet/Intranet)	2,5	0,0	4,3 ⁽⁴⁾	0,0
Gestion et comptabilité	1,9	0,1	1,2	0,0

(1) Les valeurs par opération LFI 2004 ont été actualisées en fonction du plan d'emploi des crédits établi en fin 2003.

(2) Gel et réserve de précaution, chiffres entre parenthèses : gels appliqués à des reports affectés à l'opération

(3) Equipement des centres de calculs pour l'application Cassiopée

(4) Après changements d'assiette entre 37-98 et 34-05 induits par la mise en place des cibles du schéma directeur

Les autres dépenses concernent les dépenses dites de support commun (matériels, logiciels, support technique, infrastructures communes de développement et d'exploitation)

Source : chancellerie

B. ETAT ET EVOLUTION DES CHANTIERS INFORMATIQUES

L'année 2003 a été marquée par la mise en place du nouveau schéma directeur 2003-2007. Ses chantiers sont la réforme de la gestion des personnels (projet GEREHMI), le déploiement de l'Intranet ministériel et le lancement de la réalisation de la nouvelle application traitant des procédures pénales dénommée CASSIOPEE (acronyme de « chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénales et enfants), la fin du déploiement de l'application de gestion des détenus en établissement (GIDE), la mise en service de la nouvelle version de l'application « fichier national des détenus » .

L'année 2004 voit la fin de la généralisation des applications traitant des affaires civiles, la mise en place de l'application gérant les services de l'application des peines et les services pénitentiaires d'insertion et de

probation (projet APPI) ainsi qu'une évolution majeure du réseau privé virtuel justice.

Cependant, les mesures de régulation budgétaires ont amené le ministère à reconsidérer certains projets comme GEREHMI et à les mettre en perspective par rapport au programme interministériel, pour l'administration électronique.

1. Administration centrale et casier judiciaire national.

L'administration centrale s'est vue contrainte d'abandonner le projet GEREHMI dans sa définition actuelle faute des crédits nécessaires et d'envisager un produit de remplacement compatible avec la mise en œuvre de la LOLF et permettant à terme la prise en charge de procédures déconcentrées scindé en 3 projets concernant l'un la qualité des données de ressources humaines gérées, le deuxième définit un infocentre apte à permettre une gestion prévisionnelle des personnels conforme à la loi organique sur les lois de finances (LOLF), le troisième s'appuie sur le projet interministériel piloté par l'agence pour le développement de l'administration électronique (ADAE) et le ministère de la fonction publique pour développer un progiciel « fonction publique » de gestion des ressources humaines.

Parmi les autres projets importants à réaliser de 2004, on doit citer :

- la migration technique de l'application casier judiciaire dont les premiers travaux sont lancés depuis septembre 2003 ;
- le fichier national informatisé des auteurs d'infractions sexuelles instauré par la loi du 9 mars 2004 ;
- l'échange dématérialisé de données entre les casiers judiciaires de la France de l'Allemagne et de l'Espagne.

Hormis ces chantiers dont le déploiement dans les services est prévu en 2005 et 2006, les travaux en cours portent sur trois autres principaux secteurs :

Le premier secteur concerne le déploiement d'une infrastructure commune s'appuyant sur un réseau desservant toutes les entités, le réseau privé virtuel justice (RPVJ), et sur le système de référence, application facilitant la communication entre les applications métiers. Le RPVJ supporte des services d'information ou de messagerie. La mise en place des services Intranet et Internet, dont la messagerie justice est le service de base, permet de disposer depuis la fin juin 2004 de 50 898 « boîtes aux lettres » ouvertes dont 47154 sont opérationnelles. 44912 d'entre elles sont installées dans les juridictions et les services déconcentrés de

l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse. Cette messagerie est reliée à celle des autres administrations via l'interconnexion des Intranets d'administrations. La quasi totalité des entités (directions ou sous-directions, cours d'appel et juridictions, établissements) dispose d'un accès au RPVJ.

Le rythme de montée en charge de 1100 nouvelles boîtes aux lettres par mois devrait se maintenir. L'objectif à fin 2005 est de disposer de près de 60 000 boîtes aux lettres individuelles ou collectives. Tout magistrat a un accès effectif à l'Intranet justice à partir de leur poste de travail, pour plus de 90 % d'entre eux.

Le système de référence a fait l'objet d'une réécriture mise en service en fin 2003. Il alimente les applications Casier judiciaire national « CJN », nouvelle chaîne pénale « NCP », application des peines, probation et insertion « APPI », gestion informatisée des détenus en établissement « GIDE », fichier national des détenus « FND » et, ultérieurement les futures applications CASSIOPEE et MINOS 2, application réécrite dans le cadre du projet interministériel de contrôle automatisé. La nomenclature des « natures d'infraction » (Natinf) est accessible en consultation pour d'autres administrations (police, gendarmerie, SNCF, RATP...).

Le deuxième secteur correspond à l'administration électronique. La justice cherche à améliorer son accessibilité par l'utilisation de technologies de l'information selon une approche « multi canal » conjuguant les accès traditionnels (accès physique, courrier, minitel) avec l'Internet.

30 formulaires justice sont en ligne sur le site service-public.fr, dont 11 de niveau 2 (pouvant être remplis de manière électronique).

La demande d'extrait de casier judiciaire (bulletin n° 3) par Internet a été complétée par la demande de bulletins n° 2 en décembre 2002 et la demande de bulletins n° 1 en juin 2004. Elle satisfait mensuellement plus de 47.600 demandes de bulletins n° 3 et 23.750 demandes de bulletins n° 2, en sus des 72 250 demandes satisfaites par minitel.

Le troisième secteur porte sur la réforme des outils de travail internes à l'administration centrale.

Le projet de description du patrimoine immobilier « Patrimmo » est en phase de généralisation. Il permettra d'ici 2008 de bénéficier d'une connaissance fine et actualisée du parc immobilier, de son utilisation et de son état. Le déploiement a commencé sur les services judiciaires.

Après avoir défini des orientations ministérielles sur le traitement des courriers reçus par le ministère, un projet, dénommé MESSAGER, a été lancé.

Ce projet permettra, entre autres, d'améliorer la réponse aux courriers des particuliers.

2. Services judiciaires

a) L'informatique pénale

Les systèmes pénaux relèvent de l'informatique nationale. Les trois systèmes informatiques en service dans les juridictions (nouvelle chaîne pénale en région parisienne, micro ou mini-pénale en province selon la dimension des tribunaux de grande instance) ont fait l'objet d'adaptation pour prendre en compte les dispositions pénales adoptées depuis 2002. Par ailleurs les outils statistiques permettant de suivre la politique pénale ont évolué pour prendre en compte ces adaptations.

Les difficultés rencontrées dans l'évolution de l'application micro-pénale ont démontré que celle-ci devait être remplacée rapidement. Les cahiers des charges de cette nouvelle application Cassiopée destinée à remplacer les applications mini-pénale et micro-pénale sont réalisés et le marché de réalisation a été notifié fin 2003.

Ses principales fonctions, outre le traitement des procédures pénales y compris l'exécution des peines, couvriront la gestion des cabinets du juge d'instruction, du juge de la liberté et de la détention et du juge des enfants, ainsi que la fourniture d'infocentres judiciaires semblables à celui qui a été développé depuis 1999 sur les 7 tribunaux de grande instance de la région parisienne. L'architecture prévoit un dispositif informatique centralisé accessible par le réseau privé virtuel justice, garant d'un haut niveau de qualité de service. Ce nouveau logiciel, développé depuis fin 2003 à partir des spécifications et du cahier des charges, pourrait être installé sur site pilote courant 2005.

En parallèle, **un groupe de travail interministériel entre police, gendarmerie et justice a été constitué sur les échanges entre les systèmes d'information des trois ministères**, systèmes qui sont, chacun à un stade différent, en cours de rénovation Cassiopée pour la justice, Ardoise pour l'intérieur et Pulsar pour la défense. Les buts poursuivis ont trait, notamment, à l'interopérabilité des applications informatiques (formats de données échangées, protocoles utilisés, mesures de sécurité, référentiels communs).

De ces travaux devraient émerger des spécifications d'échanges permettant d'améliorer la transmission des informations et de constituer un continuum statistique (les mêmes événements sont pris en compte de la même façon dans les différents systèmes d'information).

Le logiciel de traitement des contraventions de police Minos est déployé dans 480 sites. Ce logiciel offre un protocole d'échange informatique avec les services de la comptabilité publique. Cet échange, qui améliore le recouvrement des amendes pénales, est opérationnel actuellement dans 409 sites. Le remplacement de l'application Minos dans le cadre de la mise en œuvre du projet interministériel CA (contrôle automatisé) est en cours. Ce chantier, qui implique le ministère de l'équipement, à l'origine de ce projet, et les ministères de l'intérieur, de la justice et des finances, a permis de choisir des références communes, facilitant ainsi l'interopérabilité.

Par ailleurs, le logiciel d'instruction assistée par ordinateur (IAO), qui repose sur des techniques de numérisation des documents papier, qui a été expérimenté avec succès par des magistrats du tribunal de grande instance de Paris en charge de dossiers sensibles ou volumineux. Il est déployé dans tous les pôles financiers, dans certaines juridictions (dont la Cour d'appel de Paris en 2004) où sont traités des dossiers complexes et au pôle anti-terroriste du palais de justice de Paris. Ce dernier a permis de définir de nouvelles fonctionnalités adaptées à la grande délinquance. A ce jour, 101 magistrats en sont dotés. Entre fin 2004 et 2005, les 8 pôles de lutte contre la criminalité organisée créés par la LOPJ seront équipés, soit 40 postes IAO.

Il a été décidé de faire évoluer le prototype réalisé pour l'infocentre national pour intégrer le calcul des indicateurs liés à l'étude du thème de l'exécution des peines avec l'intégration de l'exécution des peines en 2002 avant de mener une réflexion plus approfondie sur la refonte du modèle de données début 2004.

b) L'informatique civile.

Le secteur civil des tribunaux d'instance relève d'applications développées et maintenues par le ministère, qui sont, à l'exception des logiciels de régie et de statistiques, en fin de généralisation sur l'ensemble des tribunaux d'instance et des greffes détachés.

Le programme de déploiement s'est poursuivi au cours de l'année 2003 et 2004 :

- 512 sites sont équipés du logiciel « CITI », gérant le service du contentieux général des affaires civiles, des référés, des ordonnances sur requête, des élections et du contentieux relatif aux affaires de baux ruraux.
- 504 sites sont équipés du logiciel « LIPTI », gérant le service des injonctions de payer,

- 470 sites sont équipés du logiciel « TUTI majeur », gérant les personnes majeures sous tutelle,

- tous les tribunaux compétents en matière de nationalité sont équipés depuis fin 2002 du logiciel « NATI », soit 218 sites,

- 404 sites () utilisent du logiciel « SATI », gérant le service des saisies – rémunérations.

- 484 sites sont équipés du logiciel « PACTI », gérant le pacte civil de solidarité dont 432 sont connectés au réseau privé virtuel justice (RPVJ).

Trois nouveaux logiciels ont été développés et sont en cours de diffusion :

- le logiciel gérant les personnes mineures sous tutelle (TUTI-mineur), remplaçant un logiciel national ancien, est opérationnel sur 60 sites.

- le logiciel de gestion des régies d'avance et de recette (REGINA) qui est actuellement opérationnel sur 188 sites (dont 171 sont en service : 148 tribunaux d'instance, 18 tribunaux de grande instance et 5 cours d'appel). Ce logiciel de régie est développé pour l'ensemble des juridictions (cours d'appel, tribunaux de grande instance et d'instance) dans le but de remplacer des produits d'initiative locale. Il équipe dans un premier temps les régies d'avances et de recettes qui fonctionnent de façon manuelle. Des études relatives à la reprise des données des trois logiciels d'initiative locale de gestion des régies actuellement utilisés sont en cours. Ce logiciel est interconnecté avec le suivi détaillé des affaires civiles (SATI) afin d'optimiser la saisie des informations communes aux 2 logiciels.

- le logiciel de suivi détaillé des affaires civiles (SATI) est en cours de recette sur sites pilotes. Sa diffusion devrait commencer durant le dernier trimestre 2004.

Enfin, les logiciels des tribunaux d'instance font l'objet d'une migration technique validée au 1^{er} semestre 2003. Elle facilite leur mise en œuvre et répond aux standards du marché. En 2004, 39 sites sont désormais opérationnels dans le nouvel environnement technique. L'objectif est de découvrir l'ensemble des sites d'ici fin 2005. De plus, pour améliorer l'exploitation sur les petits sites, une version de ces applications utilisant un « client léger » est en cours de test.

c) Les tribunaux de grande instance à compétence commerciale

Le nouveau logiciel traitant du registre du commerce, des privilèges et nantissements dans les tribunaux de grande instance à compétence

commerciale est en cours de déploiement, depuis septembre 2002. 35 sites sur les 36 au total ont bénéficié du nouveau logiciel en 2004.

d) L'aide juridictionnelle

La nouvelle application dénommée « AJWIN », est opérationnelle dans 142 sites. Cette application permet d'effectuer des liaisons par télétransmission avec les CARPA. Elle remplace l'application sous DOS actuellement encore en service dans 40 bureaux d'aide juridictionnelle.

Un portail de demandes d'aide juridictionnelle va être prochainement défini, dans le cadre d'une action soutenue par le fond à la réforme de l'État.

e) L'informatique de gestion administrative et de pilotage.

Dans le cadre de la politique de renforcement des moyens administratifs mis à la disposition des chefs de cours, **le logiciel de suivi de l'exécution budgétaire (GIBUS) est utilisé par les services administratifs régionaux (SAR). Il a fait l'objet d'une migration en « client léger », destinée à faciliter la communication entre SAR et l'administration centrale. Elle est opérationnelle sur 6 cours d'appel. et sera généralisée début 2005. La version intégrant les modalités de gestion de la LOLF sera étudiée fin 2004 et mise en place en 2005.**

De plus, l'ensemble des applications civiles et pénales est doté de tableaux de bord permettant aux juridictions de disposer de données volumétriques sur leur activité et d'un dispositif de transmission semi-automatique vers le centre d'études et de statistiques de Nantes via le RPVJ.

Les données annuelles sont reprises sous forme de séries pluriannuelles et publiées sur les sites Intranet et Internet du ministère.

Un projet d'infocentre est actuellement en cours de définition à la direction des services judiciaires.

f) L'informatique judiciaire déconcentrée

Le développement de l'informatique judiciaire d'initiative locale, reposant sur l'utilisation directe par les juridictions de leurs crédits déconcentrés pour procéder à l'informatisation de leurs services, a montré tout son intérêt au début des années 1990. L'informatique d'initiative locale, hétérogène et dépendant de petites sociétés, reste encore implantée en attente de la diffusion des produits nationaux de remplacement dans quelques secteurs : régies, gestion de certains cabinets de juges spécialisés (instruction, liberté et détention, application des peines, mineurs) et les cours d'assises.

Les juridictions sont particulièrement chargées de l'évolution de leur organisation (déploiement, conduite du changement, formation, ...) dans le cadre d'une informatique déconcentrée. Elles disposent d'une totale liberté de manœuvre pour les fonctions non couvertes par les applications encadrées au niveau national au travers des expérimentations de technologies nouvelles ou de nouvelles approches fonctionnelles et organisationnelles (cf. expérimentation de visioconférence). Ce nouveau type d'informatique d'initiative locale constitue l'un des principaux vecteurs d'innovation de l'informatique judiciaire. En troisième lieu, la couverture des besoins des juridictions par l'informatique nationale progresse, avec la diffusion d'un ensemble de logiciels couvrant les régies et les cabinets des juges d'application des peines.

Sur le plan de la gestion budgétaire, un dispositif d'encadrement et de rationalisation des dépenses effectuées au titre de l'informatique déconcentrée a été mis en place. Celui-ci distingue les dépenses d'équipement et d'entretien (achat, location de matériel, achat de droits d'usage, entretien, prestation et formation informatiques), qui doivent être engagées exclusivement au niveau de la cour d'appel, des fournitures courantes et « consommables », ces dépenses étant imputées sur les crédits de fonctionnement des juridictions.

Par ailleurs, la Cour d'appel de Lyon expérimentant la « gestion LOLF » dès 2004 étudie actuellement les fonctionnalités d'un logiciel de gestion des frais de justice. Ces études devraient déboucher début 2005 sur un prototype, susceptible d'être étendu aux autres cours d'appel expérimentales.

Il convient enfin de souligner le renforcement des moyens humains affectés dans les cours d'appel: chaque service administratif régional dispose d'un greffier en chef exerçant la fonction de responsable de la gestion informatique (RGI). Celui-ci est assisté d'un ou plusieurs responsables de gestion informatique adjoint (RGIA) et d'un ou plusieurs techniciens informatiques chargés d'assurer la maintenance dite de 1er niveau (cf. § 3-b ci-après). Actuellement, 150 agents sont en fonction dans les services administratifs régionaux ; 32 RGI, 43 RGIA et 75 techniciens. La plupart des cours d'appel ont mis en place, sur leurs effectifs, des correspondants locaux informatiques (CLI) à temps partiel dont le rôle est d'assister les utilisateurs et de réaliser certaines opérations d'exploitation (sauvegardes, etc.). Ces CLI ont une formation de base métier complétée par une légère formation informatique.

g) Les nouvelles technologies en juridictions : la visioconférence

Une maquette du « tribunal du futur » a été développée et installée dans les locaux de la Cour d'appel de Caen (simulation de fonctionnement entre le tribunal de grande instance de Lisieux, la Cour d'appel de Caen et un établissement pénitentiaire de cette ville) en 2003 permettant d'identifier les

technologies permettant de faciliter l'accès aux informations (y compris les statistiques) et de favoriser la collaboration (niveaux judiciaires et administratifs) par recours à la **visioconférence**.

A terme, ce recours à la visioconférence a été validé comme une alternative valable à des déplacements physiques des détenus, réduisant ainsi les besoins d'escorte, ou améliorant la disponibilité des intervenants occasionnels au procès (experts, interprètes) et l'exercice des droits des victimes (gains de temps et de déplacement). Des solutions à l'exercice des droits de la défense dans ce contexte ont été mises en œuvre.

Cette maquette a permis de voir que les technologies étaient matures en ces domaines, mais que les impacts organisationnels, humains et budgétaires sont non négligeables pour une mise en œuvre rapide.

En parallèle, la mission de modernisation a favorisé des **expérimentations techniques d'utilisation de la visioconférence**. Lancées en 2003, elles se poursuivent en 2004, dans plusieurs cours d'appel de métropole et d'outre-mer.

En effet, il est nécessaire de pouvoir **évaluer la pertinence de l'utilisation du système de communication audiovisuelle comme un mode d'organisation judiciaire**, susceptible de répondre, **dans le respect des principes généraux du droit**, aux multiples difficultés et contraintes que connaît le fonctionnement de l'activité judiciaire.

A cet effet des équipements ont été installés et financés à hauteur de 200.000 euros pour permettre des liaisons :

- entre la cour d'appel de Fort de France, le tribunal de grande instance de Cayenne et le greffe détaché de Saint-Laurent du Maroni, le recours à ce dispositif permettant de pallier les contraintes géographiques du département de la Guyane ;

- dans les ressorts des cours d'appel d'Aix en Provence (8 tribunaux de grande instance) et de Reims (4 tribunaux de grande instance).

En outre et dans la perspective d'une expérimentation de la vidéoconférence avec le commissariat de Créteil pour les prolongations de garde à vue, le parquet du tribunal de grande instance de Créteil a été équipé fin 2003 (21.300 euros).

En 2004, l'équipement progressif des juridictions d'outre-mer a été engagé.

Le développement de la vidéoconférence dans le processus judiciaire, notamment pour procéder à l'audition de personnes détenues,

ne peut être envisagé que dans le cadre d'une programmation concertée avec l'administration pénitentiaire.

À cet effet un **groupe de travail interdirectionnel** a été constitué afin d'examiner au regard d'un cahier des charges précis (objectifs, usage attendu par chaque utilisateur, les droits de la défense, les normes techniques et choix à opérer), les déploiements géographiques à envisager et les moyens à affecter, à court et moyen terme dans le cadre notamment de la loi portant adaptation des moyens de la justice aux évolutions de la criminalité.

S'il n'est pas possible à ce jour de procéder à une évaluation complète de ce dispositif, ses perspectives s'avèrent des plus intéressantes.

Ainsi après différentes simulations effectuées par la cour d'appel de Reims pour tester les matériels, vérifier leur compatibilité et examiner les différents impacts de la vidéoconférence sur le déroulement de la procédure, une première expérimentation a été réalisée en situation par la Cour d'Assises spéciale de la Marne, le 17 mai 2004, pour procéder à l'audition en qualité de témoin d'une personne détenue en un autre lieu.

Réalisée en visioconférence sécurisée, cette audition d'une heure, d'un coût total de près de 22 euros, a permis d'éviter une extraction mobilisant 3 gendarmes pour la journée et 500 euros de frais de déplacement.

Toutefois la mise en oeuvre de ce dispositif pour procéder à des auditions dans les lieux non pénitentiaires ou judiciaires ne peut être envisagée sans qu'aient été, au préalable, définies au niveau interministériel des normes techniques communes (compatibilité des installations et des matériels) ainsi que la répartition des financements (équipement, aménagements, coûts de fonctionnement et de communication) liées à son utilisation.

À cet effet, des réunions de travail ont été organisées, dans le courant du 1^{er} semestre 2004 avec les représentants des ministères de la défense et de l'intérieur, afin d'arrêter le choix du site ainsi que les modalités d'une expérimentation commune.

Le pôle interrégional de Nancy a été retenu comme site pilote pour l'expérimentation commune qui sera engagée dans le courant du 4^{ème} trimestre 2004.

3. Services pénitentiaires.

a) Les systèmes nationaux

Le projet prioritaire des services pénitentiaires est l'application de gestion informatisée des détenus en établissement (GIDE) dont la généralisation a débuté en 1999 à la suite des résultats d'un audit technique réalisé avec la direction du budget. GIDE améliore l'organisation et le fonctionnement des établissements pénitentiaires, jusque là peu informatisés. Cet outil moderne permet une meilleure connaissance de la détention. Il devient le cœur du système d'information pénitentiaire avec la mise en place d'interfaces avec d'autres applications.

Fin 2003, 183 sites utilisaient GIDE. Ainsi, la quasi totalité de la population pénitentiaire est gérée à l'aide de cet outil. Le terme de la généralisation de GIDE est donc atteint, Fleury-Mérogis ayant démarré au deuxième trimestre 2003, avec une montée en charge jusqu'en début 2004. Par ailleurs, les nouveaux centres pénitentiaires sont livrés dotés de cette application : Liancourt et La Farlède début 2004, Chauconin, d'ici la fin d'année et Sequedin est prévu en 2005.

Le projet GIDE est entré dans sa phase de maturité et évolue désormais essentiellement pour prendre en compte les nouvelles réglementations : modalité des réductions de peines, comptes nominatifs.

Le fichier national des détenus (FND), permet de renseigner en temps réel non seulement les services pénitentiaires, mais aussi les services de police et de gendarmerie ainsi que les services judiciaires, sur la localisation des personnes incarcérées sur le territoire français. La nouvelle version du FND, a été une mise en production réelle en janvier 2004 après 6 mois d'expérimentation. Elle est alimentée directement par GIDE et consultable par le biais de l'interconnexion des Intranets d'administrations. Son accès est sécurisé par un système à cartes à puce.

Le logiciel de régie COBRA implanté dans les services de la protection judiciaire de la jeunesse, a été repris pour équiper les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) dotée d'une régie comptable. Ce logiciel équipe 15 sites mi 2004.

Les travaux de réalisation du logiciel de gestion des tableaux de service (GTS), renommé « Organisation informatique de la gestion du temps » ou ORIGINE remplaçant le logiciel actuel organisation et méthode de l'administration pénitentiaire (OMAP), développé sur crédits déconcentrés, débiteront cet automne. Prenant en compte les dispositions concernant l'aménagement et la réduction du temps de travail, ce logiciel permettra aux planificateurs de mettre en place des modes d'organisation limitant le recours

aux heures supplémentaires et optimisant les prises de service du personnel de surveillance. Il offrira, via un infocentre, un suivi centralisé des effectifs et des heures pour l'ensemble des personnels pénitentiaires. Le marché de réalisation a vu sa notification repoussée en septembre 2004 suite au gel du printemps. Il prévoit une réalisation sur 2004-2005 et une généralisation en 2006.

b) Informatique à mise en œuvre centralisée

Après la fin de la généralisation de GIDE en 2003, les actions de l'informatique à mise en œuvre centralisée ont porté sur la mise en œuvre des bornes parloir et sur l'amélioration de la sécurité informatique et de l'exploitation locale des serveurs. Les 194 bornes parloirs GIDE, destinées à faciliter la gestion des rendez-vous parloirs et ainsi à œuvrer pour le maintien des liens familiaux et livrées en 2003, ont été mise en service à hauteur de 120 mi 2004. Un volant de 33 bornes réservées à la maintenance a été ménagé pour réduire les interruptions du service de réservation en libre service, qui sollicite extrêmement les matériels.

La direction de l'administration pénitentiaire a lancé en 2003 une politique de sécurité informatique en lien avec le fonctionnaire de sécurité des systèmes d'information (FSSI) dont le plan d'action est déployé au niveau régional et local depuis fin d'année 2003. Par exemple, le plan « Vigipirate » a été utilisé pour entraîner les équipes à la relance des serveurs supportant GIDE, en sécurisant ainsi l'exploitation par les équipes locales. Ces actions sont complétées par des mesures prises avec la sous direction informatique sur les applications du domaine pénitentiaire.

Le projet APPI (application des peines – probation – insertion) assure la liaison entre les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) et les juges d'application des peines (JAP). La juridictionnalisation de l'application des peines, a pour objectif de gérer l'ensemble des activités du SPIP et du cabinet du juge de l'application des peines. Il est fondé sur la centralisation des données dans une base nationale, accessible par navigateur. Ce logiciel est mis en œuvre en co-maîtrise d'ouvrage administration pénitentiaire – services judiciaires. Son installation sur sites pilotes (Versailles, Meaux, Melun et Fontainebleau) est intervenue à partir de septembre 2003. Le bilan positif de cette expérimentation au mois de décembre a rendu possible la décision de déployer le logiciel sur l'ensemble des sites (100 SPIP et 180 tribunaux de grande instance). Le déploiement a commencé début de l'année 2004 et devrait se poursuivre jusqu'en 2005.

Par ailleurs, le volet relatif à l'application des peines imposera de faire évoluer l'application afin d'assurer une mise en œuvre prévue au 1er octobre 2004. Cette application sera reprise par l'informatique nationale en 2005, à l'occasion de la passation d'un marché de tierce maintenance applicative.

La préparation de la mise en œuvre de la LOLF s'accompagne de la réforme du système comptable de l'administration pénitentiaire.

c) Informatique à mise en œuvre déconcentrée

Parmi les actions de l'informatique déconcentrée des services pénitentiaires, les plus significatives d'entre elles sont :

- la sécurisation du système d'information fait l'objet d'une politique de sécurité informatique vigoureuse passant par la structuration et l'animation du réseau d'agents de sécurité du système d'information (ASSI) et la formation des agents de sécurité destinée à en clarifier les enjeux, complétant les capacités opérationnelles déjà mises en place ;

- la mise en place du support de niveau 1 dans les directions régionales début 2004, après un report lié aux gels et annulations de 2003 ;

- le déploiement dans les établissements pénitentiaires, à compter de 2004, de bornes d'accès Intranet et à la messagerie à l'attention des surveillants travaillant en détention ; une expérimentation a eu lieu en 2003 dans certains établissements de la DRSP de Dijon et a conduit à la décision de développer ce dispositif ;

- le suivi du parc informatique matériel et logiciel dans l'outil informatique national, renouvellement de matériels, la mise en place de l'infrastructure locale et le développement de logiciels d'intérêt local.

4. Protection judiciaire de la jeunesse

L'informatique nationale dédiée à la protection judiciaire de la jeunesse, est limitée depuis 1998 :

- au logiciel de régie d'avances (COBRA), en service dans les directions départementales et régionales et à son interface MICADO avec le logiciel de gestion de l'activité et des mesures éducatives (GAME) ;

- aux infrastructures communes du ministère, soit le réseau privé virtuel justice et le service de messagerie.

COBRA est déployé sur les structures d'accueil des jeunes équipés de régies (98 sites) et étendu aux sous régies, et depuis 2001, à des structures sans sous régie (233 sites). 331 sites en sont équipés à la mi 2004. Une extension à 80 structures complémentaires est en cours. COBRA a par ailleurs été adapté pour gérer la régie des services pénitentiaires d'insertion et de probation.

Le module de contrôle de gestion « MICADO », qui exploite les données issues de GAME et COBRA pour en extraire des indicateurs de gestion et outils d'aide à la décision a été diffusé dans 115 structures de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (Directions régionales, départementales). Les indicateurs concernent principalement les domaines de dépense les plus importants en volume ou les plus sensibles.

Suite à la communication par la direction de la protection judiciaire de la jeunesse d'un cahier des charges fonctionnelles de GAME, le lancement d'une étude de réécriture de cette application par la maîtrise d'œuvre nationale est proposé.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En seconde délibération, l'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre III** de 120.000 euros, au bénéfice du chapitre 37-92, article 30 (moyens de fonctionnement et de formation : Cour de cassation).

Elle a majoré, à titre non reconductible, de 23.000 euros les crédits du **titre IV**, chapitre 46-01 (subventions et interventions diverses), de la manière suivante :

- 2.000 euros sur l'article 10 (administration centrale) ;
- 5.500 euros sur l'article 30 (services judiciaires : crédits non déconcentrés) ;
- 15.500 euros sur l'article 40 (services pénitentiaires).

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre V**, à raison de 220.000 euros pour les autorisations de programme et de la même somme pour les crédits de paiement (220.000 euros). Cette majoration abonde :

- de 100.000 euros en autorisations de programme et en crédits de paiement le chapitre 57-51, article 10 (Conseil d'Etat : travaux de modernisation) ;
- de 120.000 euros en autorisations de programme et crédits de paiement le chapitre 57-60, article 20 (équipement des services judiciaires).

Elle a majoré, à titre non reconductible, les crédits du **titre VI** de 5.000 euros en autorisations de programme et de la même somme en crédits de paiement (5.000 euros). Cette majoration abonde le chapitre 66-20, article 20 (subventions d'équipement, services judiciaires).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 24 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a examiné les crédits de la justice, sur le rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a noté tout d'abord que le budget du ministère de la justice progressait de 4 % en 2005, par rapport à 2004, alors que le budget général augmentait de 1,8 %, c'est-à-dire selon l'inflation prévue.

Il a indiqué, qu'alors même que le nombre d'emplois autorisés dans le projet de loi de finances pour 2005 était, au total, réduit de 7.188 pour l'ensemble des services de l'Etat, il était prévu la création nette de 1.100 emplois pour le seul ministère de la justice. Il a précisé, par ailleurs, que les crédits proposés intégraient évidemment la mise en œuvre de la loi d'orientation et de programmation pour la justice du 9 septembre 2002, dite LOPJ, dont ce sera la troisième année d'application.

Il a estimé que, pour autant, ces éléments ne sauraient suffire à considérer comme excellent le budget du ministère de la justice pour 2005 car il était grand temps, à la veille de la mise en œuvre complète de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats.

Il a rappelé qu'un budget qui augmentait et qui prévoyait des créations d'emplois n'était satisfaisant que si, parallèlement, les moyens alloués provenant de l'argent des contribuables étaient utilisés « au mieux », avec des résultats tangibles pour les citoyens.

A cet égard, il a estimé que les ministères, qui avaient été « favorisés » en allocation de moyens, loin d'avoir été exemptés d'une politique rigoureuse, devaient, au contraire, faire preuve d'une gestion exemplaire.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, sans revenir sur le détail des chiffres qui figuraient dans son rapport écrit, a noté principalement, au sujet de l'exercice 2003, la dérive enregistrée de deux chapitres, aujourd'hui évaluatifs, soulignant que ceux-ci revêtaient un caractère limitatif avec la LOLF à partir de l'exercice 2006 :

- les réparations civiles qui, malgré un abondement de 3 millions d'euros par le « collectif », avaient connu un dépassement de 1,6 million

d'euros et une progression globale de 17 %, cette évolution provenant notamment de la hausse des condamnations de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme et par les juridictions nationales, civiles ou administratives ;

- les frais de justice, c'est-à-dire les dépenses d'expertise, d'interprétation ou d'écoutes téléphoniques, par exemple, qui avaient augmenté de 17 % en 2003, 75 % de ces frais provenant de la justice pénale. Il a indiqué que sur les deux dernières années (2003 et 2004), la progression avait dépassé 40 %.

Il a cité, parmi les principaux postes à l'origine de cette évolution, les examens médicaux, qui augmentaient de 22,5 % en 2003, en raison notamment de la revalorisation tarifaire des consultations médicales et des effets de la législation récente sur la conduite sous l'empire de stupéfiants, qui avait suscité un volume supplémentaire de consultations médicales, évalué à 25.000 sur une année pleine. En outre, il a précisé que le juge avait de plus en plus recours aux expertises biologiques et au fichier des empreintes digitales.

Il a relevé, également, que les prestations dans le domaine de la téléphonie, en particulier les interceptions, avaient progressé de 50 %, et constituaient 26 % des frais de justice pénale, soulignant que des éléments objectifs ne suffisaient pas, à eux seuls, à justifier une telle évolution. Il a, en outre, ajouté que les frais d'interprétariat avaient augmenté de 30 %.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a précisé que le ministre de la justice était conscient de la gravité de la situation. Sans remettre en cause la « liberté de prescription du magistrat » qui correspondait au désir de « plus de justice », il a précisé que le ministère étudiait actuellement un plan de rationalisation des dépenses sur deux axes :

- une réforme des modes de gestion et la mise en place d'un système d'information qui permettrait un suivi des dépenses ;

- une rationalisation de la gestion afin d'instaurer pour ces achats publics, ordinaires dans leur nature, une relation normale de client à fournisseur, supposant une véritable négociation tarifaire et, dans certains cas, la fixation de tarifs réglementaires, notamment dans le domaine coûteux des empreintes génétiques.

Il a insisté sur le fait qu'il ne pouvait, naturellement, qu'appuyer cette orientation, et que c'était donc pour accompagner la démarche du garde des sceaux qu'il avait proposé au président de la commission des finances que, dans le cadre de l'article 58 (2°) de la LOLF, la Cour des comptes puisse réaliser, en 2005, pour le compte de la commission, une enquête afin d'approfondir les causes de ce phénomène et de contribuer à la recherche de solutions vraiment fiables.

Puis il a abordé l'état d'application de la loi d'orientation et de programmation pour la justice (LOPJ), en précisant que 2005 serait la troisième année d'application de la LOPJ et qu'un premier bilan s'imposait donc.

Il a noté que la LOPJ avait prévu, sur 5 ans, la création nette de 10.100 emplois budgétaires permanents, se décomposant ainsi : 950 magistrats, 3.500 fonctionnaires et agents des services judiciaires, 3.740 personnels de l'administration pénitentiaire, 1.250 personnels de la protection judiciaire de la jeunesse, 180 agents pour l'administration centrale et 480 postes pour la justice administrative. Il a indiqué que s'ajoutait à ces créations le recrutement sur crédits de vacation de juges de proximité et d'assistants de justice, pour un équivalent temps plein de 580 emplois.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a ajouté qu'à la fin de l'année 2005, compte tenu des créations prévues pour l'an prochain, le taux d'exécution des créations nettes d'emplois s'établirait globalement à 52 % et qu'il serait plus satisfaisant pour l'administration pénitentiaire, à 68 %. En revanche, le taux d'exécution serait de 47 % pour la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et de 39 % seulement pour les services judiciaires.

Il a indiqué, d'une part, que la LOPJ avait fixé le montant des autorisations de programme nécessaires au financement des investissements à 1,750 milliard d'euros, ce qui correspondait à un doublement du niveau moyen annuel des investissements du ministère de la justice et que, d'autre part, 77 % des autorisations de programme (hors juridictions administratives) concernaient l'administration pénitentiaire, ce dont il s'est félicité, compte tenu de l'état des prisons, qui constituait « une humiliation pour la République », pour reprendre une expression de M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission sénatoriale d'enquête sur les prisons, dont les travaux s'étaient déroulés il y a 4 ans. Il a ajouté qu'il ne fallait pas oublier que le taux de surpopulation carcérale atteignait 114 % au 1er octobre 2004.

Il a insisté sur le fait que la LOPJ avait prévu la création de 13.200 places supplémentaires en établissements pénitentiaires, ainsi réparties : 10.800 places réservées à la réalisation de nouveaux établissements pénitentiaires et 2.400 places dédiées à l'application de nouveaux concepts pénitentiaires adaptés à la diversité de la population carcérale, pour éviter « la contamination par la promiscuité » et que, parmi celles-ci, 2.000 places étaient prévues pour des détenus majeurs et 400 pour des structures exclusivement réservées aux mineurs.

Il a considéré que, compte tenu de l'importance du retard accumulé et de la gravité de la situation, un tel programme ne saurait malheureusement suffire pour apporter enfin une réponse satisfaisante. Il a rappelé les nouvelles dispositions susceptibles de s'appliquer aux programmes de construction des prisons qui, d'une part, permettaient à l'Etat de conclure avec des opérateurs

privés des marchés à caractère global, comprenant la conception, la construction et l'aménagement et, d'autre part, autorisaient un recours à la maîtrise d'ouvrage privée. Il a souhaité que l'Etat utilise de telles dispositions pour faciliter l'avancement rapide du programme pénitentiaire.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a constaté que, selon le rapport au Parlement sur l'exécution de la LOPJ qui venait d'être publié, l'état d'avancement s'établissait globalement de la manière suivante :

- pour les 10.800 places nouvelles, deux sites étaient en attente d'identification, dix sites avaient fait l'objet d'une étude de faisabilité non encore validée, la validation étant acquise pour onze autres sites ;

- s'agissant des 2.000 places pour majeurs, le projet portait sur l'implantation de huit centres de détention dits à « sécurité allégée ».

Il a constaté qu'à la date du 31 juillet 2004, soit après 18 mois, l'ensemble des autorisations de programme, au titre de la LOPJ, tous secteurs confondus, étaient engagées à hauteur de 44 %, alors que le taux théorique aurait été de 30 %, ce résultat étant le signe d'une volonté remarquable dans le contexte budgétaire difficile actuel.

Il a souligné qu'il y avait, bien évidemment, un décalage dans le temps entre les autorisations de programme et les crédits de paiement, qui rendait aujourd'hui prématurée l'annonce de chiffres significatifs. Ainsi, pour la création d'établissements spécialisés pour mineurs, il a noté que les études préalables s'étaient déroulées sur la totalité de l'année 2003, tandis que l'année 2004 était largement consacrée à la mise en œuvre des procédures prévues par le code des marchés publics. De la sorte, les crédits de paiement pour les investissements devaient monter en puissance au cours des prochains exercices.

Concernant les dépenses ordinaires, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a rappelé que la LOPJ avait prévu l'ouverture de 2,775 milliards d'euros de dépenses supplémentaires, couvrant les créations d'emplois, les mesures relatives à la situation des personnels et le fonctionnement.

Il a observé que, compte tenu des crédits qui étaient inscrits dans la loi de finances pour 2005, le taux d'exécution de la LOPJ s'établirait, après 3 exercices, pour les dépenses ordinaires, à 55 %, ce qui constituait un chiffre appréciable au regard du contexte budgétaire difficile actuel et du caractère ambitieux des objectifs fixés et qu'il renvoyait à son rapport écrit pour plus de précisions chiffrées.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a ensuite abordé le projet de budget de la justice pour 2005, en indiquant que celui-ci s'élevait à 5,46 milliards d'euros, en hausse de 4 % et qu'il représenterait 1,89 % du budget de l'Etat. Il a indiqué que ces crédits étaient répartis de la manière

suivante : services judiciaires : 41,7 % ; administration pénitentiaire : 30,3 % ; PPJ : 11,20 % ; juridictions administratives : 3,20 % et administration centrale : 13,6 %.

S'agissant des services judiciaires, il a précisé que 100 emplois de magistrats et 255 emplois de greffiers seraient créés en 2005.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a évoqué la mise en place de la prime au mérite pour les magistrats, indiquant que celle-ci se décomposait en trois éléments, et qu'elle était encore trop récente pour qu'un bilan puisse être, dès maintenant, dressé.

Il a indiqué que l'un des éléments de cette prime, la prime modulable, était attribuée sur la décision du chef de cour du ressort, en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de l'institution judiciaire, c'est-à-dire de la notation de l'année et que la prime pour travaux supplémentaires, autre élément de la prime au mérite, résultait du surcroît d'activité résultant d'absences prolongées de collègues, par redistribution du reliquat de crédits indemnitaires non consommés. Enfin, il a noté que le troisième élément de la prime au mérite, la majoration de la prime forfaitaire, bénéficiait aux magistrats exerçant dans les juridictions connaissant un déficit grave de candidature.

Concernant l'administration pénitentiaire, il a noté que la loi de finances pour 2005 prévoyait la création de 536 emplois, dont 210 surveillants, 200 personnels d'insertion et de probation et 126 personnels administratifs et techniques, et indiqué que le bilan de l'état d'avancement du grand programme pénitencier était détaillé dans son rapport écrit.

Concernant le programme de rénovation de quatre grands établissements, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a précisé que se poursuivaient ceux de Fleury Mérogis, les Baumettes, Loos et Paris la Santé, mais que, pour des raisons budgétaires, la rénovation de la maison d'arrêt de Fresnes était retardée.

Il a rappelé que les crédits pour 2005 permettraient le lancement effectif du programme de création d'établissements pénitentiaires dédiés aux mineurs et l'achèvement de l'extension de l'Ecole nationale d'administration pénitentiaire.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a tenu à souligner que certaines indications figurant dans les documents budgétaires étaient erronées. Ainsi, le bleu budgétaire, comme l'avant-projet annuel de performance indiquaient que les maisons d'arrêt recevaient les prévenus et les condamnés dont le reliquat de peine était inférieur à un an. Il a noté que la situation était moins simple à la maison d'arrêt du Mans et qu'en novembre 2004, cet établissement recevait 56 détenus incarcérés depuis plus d'un an, dont

34 prévenus, 14 condamnés à des peines de 1 à 3 ans, et 8 condamnés à des peines de 3 à 10 ans. De plus, 15 condamnés depuis une durée inférieure à 1 an l'étaient pour l'accomplissement d'une peine supérieure à cette durée. En outre, il a déploré que la maison d'arrêt du Mans reçoive, au total, 129 détenus pour un effectif théorique de 58 places, ce qui représentait un taux d'occupation de 222,4 %.

S'agissant de la protection judiciaire de la jeunesse, il a relevé que les crédits consacrés au secteur associatif habilité progressaient de 20 millions d'euros, soit 8,1 % et représentaient 43 % du total. Il a ajouté que les moyens destinés au secteur public (soit 57 % du total) augmentaient de 5,9 millions d'euros, c'est-à-dire de 1,7 %, et que le budget permettrait la création nette de 107 emplois pour la PJJ, sur un effectif de 70.497 emplois.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a rappelé que le programme d'investissement de la PJJ était marqué par le lancement d'études et de marchés de maîtrise d'œuvre pour quatre centres éducatifs fermés, et qu'enfin, l'année 2005 verrait la mise en place de l'expérimentation du transfert aux conseils généraux de la mise en œuvre des mesures d'assistance éducative, prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

S'agissant de l'administration centrale, il a rappelé que la commission avait souvent regretté la pratique peu transparente, consistant à prélever sur les emplois déconcentrés pour pourvoir des postes en administration centrale. Ainsi, sur 2.410 fonctionnaires servant en administration centrale, 382 avaient été mis à disposition de l'administration centrale par les services déconcentrés. Il s'est félicité de ce qu'un plan de régularisation ait été engagé et que, de ce fait, sur trois exercices (entre 2002 et 2004), la situation de 223 agents ait été régularisée par transfert d'emploi à l'administration centrale.

Sur les objectifs et indicateurs de performance, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, renvoyant à son rapport écrit pour l'analyse de chacun d'entre eux, a tenu, tout d'abord, à se féliciter de la qualité du travail effectué, dans ce domaine où l'évaluation semblait difficile.

Il s'est interrogé, néanmoins, sur la valeur et l'objectivité de l'autoévaluation de l'administration, généralement appelée à fournir ses propres chiffres sans contrôle extérieur sur leur pertinence et leur valeur. Il a constaté qu'un certain nombre d'indicateurs étaient encore en cours de construction et que plusieurs d'entre eux semblaient complexes à définir.

Il s'est demandé si certains indicateurs de gestion administrative, prévus dans le programme soutien de la politique de la justice et organismes rattachés, comme la dépense moyenne de gestion par agent, par exemple, ne pouvaient pas être étendus à d'autres programmes.

S'agissant du programme administration pénitentiaire, il a souhaité la création d'indicateurs sur la régularité du suivi médico psychologique pour les délinquants sexuels (pédophiles par exemple).

Pour le programme soutien, il a suggéré la création d'un indicateur sur le montant et l'évolution du taux de transposition des directives communautaires de « compétence chancellerie » dans les délais requis par celles-ci.

Il a souhaité qu'à terme raisonnable, certains indicateurs puissent être individualisés au niveau du ressort des cours d'appel, voire de certaines juridictions.

Enfin, il a espéré du gouvernement l'instauration d'un véritable dialogue en vue de la finalisation de ces objectifs et indicateurs de performance, comme cela était d'ailleurs prévu.

Abordant la communication du ministère, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, regrettant que la justice ait longtemps souffert d'un grave déficit de communication, s'est réjoui de ce que la chancellerie entendait, aujourd'hui, répondre à une préoccupation essentielle : professionnaliser la communication judiciaire. Il a estimé que, trop souvent en France, les affaires et les décisions judiciaires étaient commentées et critiquées dans les médias par les journalistes, les avocats et les syndicats de magistrats et qu'il manquait les explications professionnelles et institutionnelles de magistrats, désignés et formés à cet effet, à l'attention du grand public, mal informé sur le fonctionnement de la justice.

Il a précisé qu'à ce besoin répondait l'institution, dans chaque cour d'appel, depuis l'an dernier, de magistrats délégués à la communication choisis par les chefs de cour parmi les magistrats du ressort, un tiers des membres de ce réseau ayant bénéficié, en janvier 2004, d'une formation aux relations avec la presse, à laquelle avaient été associés les membres du réseau de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'administration pénitentiaire.

Parmi les initiatives prises par la chancellerie dans le domaine de la communication, **M. Roland du Luart, rapporteur spécial**, a cité, également, la création du site « ado-justice », destiné à ouvrir aux adolescents la possibilité de comprendre le monde judiciaire. Il a noté que cet outil d'aide à la prévention de la délinquance sensibilisait les jeunes aux contraintes liées à la vie en société et qu'il recevait 18.000 visites par mois. De même, il a remarqué la mise en place d'un site Internet destiné au signalement, à l'attention des autorités, des sites ou autres « services » en ligne à caractère pédophile.

Abordant la mise en œuvre de l'informatisation au ministère de la justice, il a souhaité accompagner la démarche engagée, cette année, par le

président de la commission à propos de l'informatisation de l'Etat, en examinant ce qu'il en était pour la chancellerie. Il en a tiré les principaux enseignements suivants :

- les moyens humains pour l'informatique du ministère de la justice étaient quantitativement parmi les plus faibles de l'administration française, et c'était sans doute pour cela que la chancellerie faisait très largement appel à la sous-traitance pour la maintenance (activité sous-traitée à 90 %) ;

- le taux d'équipement en postes informatiques variait selon les secteurs : 0,87 agent/poste pour les juridictions judiciaires ; 1,91 agent/poste pour l'administration pénitentiaire et 2,01 agents/poste pour la PJJ ;

- comme pour d'autres ministères, les crédits informatiques étaient soumis à des mesures de régulation budgétaire qui, inévitablement, perturbaient le bon déroulement de projets qui auraient été pourtant de nature à renforcer les moyens de la justice. Il a déploré qu'ainsi, des régulations budgétaires puissent priver de sources d'économies ;

- la justice contribuait à la réforme de l'Etat et à l'établissement d'une administration électronique, économe en moyens budgétaires. Ainsi, 30 « formulaires justice » étaient accessibles en ligne, dont 11 qui pouvaient être remplis de manière électronique et que, chaque mois, les demandes portant sur 47.600 bulletins de casier judiciaire n° 3 et 23.750 casiers n° 2 étaient satisfaites par Internet ;

- un groupe de travail interministériel entre police, gendarmerie et justice avait été constitué, sur les échanges entre les systèmes d'information des trois ministères correspondants, ajoutant que les buts poursuivis portaient, en particulier, sur l'interopérabilité des applications informatiques (format des données échangées, protocoles utilisés, mesures de sécurité...) ;

- une première expérimentation de visioconférence avait été réalisée en situation par la cour d'assises spéciale de la Marne, le 17 mai 2004, pour procéder à l'audition, en qualité de témoin, d'une personne détenue en un autre lieu. Cette audition d'une heure, d'un coût inférieur à 22 euros, avait ainsi permis d'éviter la mobilisation de 3 gendarmes pour la journée. Il s'agissait donc d'une perspective intéressante, qui était appelée à se développer. Il a cependant fait valoir que la visioconférence ne réglerait pas tout. En effet, la répartition des charges de surveillance des escortes de détenus entre police, gendarmerie et personnels de l'administration pénitentiaire devrait être revue et clarifiée, comme l'avait justement souligné son collègue Aymeri de Montesquiou, lors de la présentation de son rapport budgétaire « sécurité ».

Un large débat s'est alors instauré.

M. Jean Arthuis, président, a qualifié de « remarquable » la présentation ainsi faite.

M. Yves Détraigne, rapporteur pour avis des services généraux du ministère de la justice au nom de la commission des lois, après avoir exprimé son accord sur les analyses de M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a observé que la priorité donnée à l'administration pénitentiaire se ressentait sur les moyens mis à disposition des services judiciaires. Il a ainsi précisé que les créations d'emplois dans les services judiciaires, singulièrement pour les greffes dont la charge de travail augmentait de manière préoccupante, se situaient à un niveau inférieur à celui prévu par la LOPJ. Il a exprimé son scepticisme quant à un éventuel rattrapage au cours des dernières années d'exécution de la LOPJ.

Il a ainsi remarqué que, malgré « l'inflation » des procédures auprès des juridictions administratives, ces dernières se voyaient allouer la moitié seulement des moyens prévus. Il a déploré que les lois adoptées récemment en matière de justice emportaient des conséquences financières qui n'avaient pas été prises en considération par la LOPJ.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, après avoir approuvé les remarques du rapporteur pour avis, a fait valoir que le budget de la justice ne pouvait pas connaître une progression globale plus importante, et que la situation préoccupante que connaissaient les établissements pénitentiaires expliquait la priorité accordée au programme pénitentiaire. Il a fait valoir que l'amélioration de la situation dans les prisons, notamment la création de places dédiées à certaines catégories de condamnés, pouvait être considérée comme une forme de prévention de la délinquance.

Il a confirmé que la loi de finances pour 2005 comportait la création de 255 emplois de greffiers, relevant que les magistrats étaient plutôt satisfaits des augmentations de moyens en personnel dont bénéficiaient les juridictions.

M. Jean-Jacques Jégou s'est interrogé sur les causes de la surpopulation carcérale, se demandant si la détention ne pourrait pas être évitée dans un plus grand nombre de cas. Il a remarqué que les agressions commises entre détenus, de par leur gravité même, étaient susceptibles d'engager la responsabilité de l'Etat. Il s'est inquiété, par ailleurs, de l'utilité des maisons de la justice et du droit.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, après avoir observé qu'il n'était pas possible de porter une appréciation sur les décisions judiciaires de placement en détention, a souligné que le nombre de bracelets électroniques serait porté, en 2005, de 300 à 2.000, ce qui était de nature à limiter le taux de surpopulation des établissements pénitentiaires.

Il a souligné que la construction d'établissements dédiés à certaines catégories de condamnés, telle qu'elle avait été prévue par la LOPJ, était de nature à limiter les risques de « contagion par la promiscuité », tout en constituant une source d'économie car les établissements à sécurité allégée avaient un coût moins élevé.

Au sujet des maisons de la justice et du droit, dont il a observé que l'une des missions consistait à informer le public sur ses droits, M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a souligné le risque qu'elles ne contribuent, d'une certaine façon, à favoriser l'engagement de procédures judiciaires. Il s'est inquiété, rejoint en cela par M. Jean Arthuis, président, d'une tendance à la prolifération des « maisons ».

M. Serge Dassault, s'est interrogé sur la possibilité de s'opposer au mariage de personnes étrangères en situation irrégulière, sur la portée, notamment financière, de la responsabilité des parents, à raison de l'accomplissement de délits par leurs enfants mineurs, ainsi que sur l'impossibilité de déposer anonymement une plainte auprès d'un commissariat de police.

M. Jean Arthuis, président, approuvé par M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a observé que les législations civile et pénale ne relevaient pas de la compétence de la commission des finances, qui avait, en revanche, tout loisir de suggérer, le cas échéant, l'établissement d'indicateur de performances sur l'enregistrement des plaintes.

M. Philippe Dallier s'est inquiété sur la situation matérielle du palais de justice de Bobigny, alors que son inauguration était récente, et a souligné, lui aussi, son inquiétude à propos de l'insuffisance des effectifs de greffiers. Il s'est également interrogé sur la mise en place de la salle d'audience prévue au sein de l'aéroport de Roissy.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a répondu qu'il envisageait au cours de l'année 2005, dans le cadre de ses pouvoirs de rapporteur spécial et en application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), d'aller constater par lui-même la situation du palais de justice de Bobigny. Il a ajouté que, lors de l'examen en séance publique du budget du ministère de la justice, il demanderait au garde des sceaux, se faisant l'écho des inquiétudes manifestées par la commission, des explications complémentaires sur les perspectives de créations d'emplois de greffiers.

M. Jean Arthuis, président, a demandé si le ministère de la justice entendait utiliser les dispositions concernant les partenariats public-privé, notamment pour la poursuite du programme pénitentiaire, et a souhaité obtenir une évaluation chiffrée de leur impact.

M. Roland du Luart, rapporteur spécial, a répondu que quatre projets en ce sens étaient à l'étude, mais qu'il ne disposait, pour l'instant, d'aucun chiffrage.

M. Jean Arthuis, président, a observé que si les partenariats public privé permettaient de ne prévoir aucun crédit pour le début de la mise en œuvre des projets, ils contraignaient, en revanche, à l'inscription des crédits nécessaires au cours des années suivantes, jugeant que ce processus impliquait, pour les exercices à venir, des charges fixes souvent sous estimées à l'origine.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 2005.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a confirmé sa position, après **avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**

Réunie le **mercredi 24 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission** a procédé à l'**examen des crédits** du budget de la justice pour **2005**, sur le **rapport de M. Roland du Luart, rapporteur spécial**.

A l'issue de ce débat, la **commission a décidé proposer au Sénat l'adoption des crédits du ministère de la justice pour 2005**.

Réunie le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la **commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale**.