

N° 59

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 28

JUSTICE

Rapporteur special : M. Jean ARTHUIS

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalambert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Defong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Grœtschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 27), 924 (tomes VII et VIII)
et T.A. 181.

Sénat : 58 (1989-1990).

Lois de finances. - Justice.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
CHAPITRE PREMIER : LA JUSTICE RESTE CONFRONTEE À DES PROBLEMES STRUCTURELS	11
I. Les juridictions : des dysfonctionnements persistants dûs à un manque de moyens	11
<i>A. Une inadéquation manifeste entre les besoins et les moyens</i>	11
1. Une croissance lente, mais inexorable des contentieux	12
2. Une évolution contrastée dans les effectifs des juridictions	12
<i>B. L'engagement des juridictions : un phénomène toujours sensible en dépit d'une amélioration récente</i>	13
1. Une tendance ancienne	14
2. Une amélioration récente mais timide	15
<i>C. Un patrimoine immobilier inadapté</i>	16
II. Surpopulation carcérale : un problème en voie d'être réglé	17
<i>A. Une récente décrue de la population carcérale</i>	17
<i>B. Une réponse massive : le programme "13000"</i>	18
1. Le projet initial	18
2. Les modifications apportées en 1988	19
3. Les premières livraisons	20
<i>C. Un programme de fermeture de petits établissements</i>	20
III. L'éducation surveillée : une mutation inachevée	21
<i>A. Une activité sans relâche</i>	21
1. Le conseil	21
2. La prise en charge	22
<i>B. Une réorganisation en cours</i>	23

1. Les services d'action éducative auprès du tribunal	23
2. Les services extérieurs de l'éducation surveillée	24
IV. Un climat social tendu	25
V. Le plan de la modernisation de la justice	27
CHAPITRE II : UN BUDGET PLUS DYNAMIQUE MAIS ENCORE INSUFFISANT	29
I. Présentation générale des crédits	29
<i>A. Une croissance d'ensemble relativement forte</i>	<i>30</i>
<i>B. Toujours de fortes disparités entre les services</i>	<i>31</i>
II. Administration pénitentiaire : une priorité incontournable	33
<i>A. Une relance de la politique d'investissement "classique"</i>	<i>33</i>
<i>B. Un renforcement significatif des moyens de fonctionnement de l'administration pénitentiaire</i>	<i>34</i>
1. Assurer la mise en service des nouveaux établissements	34
2. Améliorer la situation des personnels	35
3. Renforcer le fonctionnement des services	35
III. Services judiciaires : encore un budget d'attente	36
<i>A. Dépenses ordinaires : quelques adaptations ponctuelles</i>	<i>37</i>
<i>B. Un budget d'investissement peu ambitieux</i>	<i>39</i>
IV. L'éducation surveillée : un effort timide mais réel	40
V. Les autres interventions	42
<i>A. Le Conseil d'Etat</i>	<i>42</i>
<i>B. L'administration centrale</i>	<i>44</i>
CONCLUSION	47
ANNEXE	48

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1. Redevenu prioritaire, le projet de budget de la Justice pour 1990 s'avère plus satisfaisant que celui de 1989 comme en témoignent l'ampleur de mesures nouvelles et l'importance des créations d'emplois.

Toutefois, force est de constater que ce budget n'est pas très volontariste. L'ouverture d'établissements neufs construits dans le cadre du programme "13.000" et l'application des protocoles d'accord signés avec les personnels absorbent en effet une fraction significative des moyens supplémentaires dégagée pour 1990. Les autres mesures nouvelles restent plus timides et traduisent essentiellement deux priorités (une relance de la politique de rénovation du patrimoine pénitentiaire, une accélération de l'informatisation) que complètent deux ajustements plus ponctuels : la création de 30 emplois à l'éducation surveillée et la poursuite du programme de revalorisation des indemnités perçues par les magistrats de l'ordre judiciaire.

2. Malgré une nette décreue du nombre des personnes incarcérées, elle-même due aux mesures de grâce et d'amnistie, mais aussi à une réforme de la détention provisoire, l'Administration pénitentiaire connaît toujours une situation critique.

Ainsi, à la fin du mois de juillet dernier, les établissements disposaient de 36.487 places pour abriter 48.478 détenus. De fait, le taux d'occupation reste particulièrement élevé (133%). imposant aussi tant aux gardiens qu'aux détenus des conditions de vie particulièrement pénibles.

Dans un tel contexte, on ne peut qu'approuver la priorité à nouveau accordée à ce secteur par le budget 1990. En particulier, il faut se féliciter que la Chancellerie profite de l'allègement des moyens destinés au programme 13.000 pour relancer une politique de rénovation dans un patrimoine immobilier souvent vétuste et inadapté.

3. En revanche, il est regrettable que les services judiciaires disposent cette année encore d'un budget d'attente alors que la situation des juridictions reste préoccupante.

Certes, depuis 1987, une légère amélioration semble se dessiner et le délai moyen des instances s'est quelque peu réduit notamment en matière civile. Toutefois, ce mouvement reste insuffisant et l'engorgement des juridictions demeure important.

Dans ce contexte, votre rapporteur considère que la politique de modernisation de la Justice, telle qu'elle est conduite par la Chancellerie, sera insuffisante si elle ne s'accompagne pas d'un effort budgétaire significatif permettant de donner aux juridictions les moyens matériels et humains qui leur sont nécessaires.

Or, force est de constater qu'en ce domaine, le projet de budget pour 1990 est peu ambitieux. La plupart des mesures nouvelles sont dictées par des événements extérieurs, tandis que la création de 50 postes dans les greffes traduit plus les limites de la politique de réduction d'emploi conduite au cours des années passées qu'une véritable volonté d'adaptation des services. Parallèlement, les crédits d'équipement restent faibles par rapport aux besoins. En fait, c'est une dotation de l'ordre de 600 millions de francs en autorisations de programme qui serait nécessaire pour faire face, dans des conditions satisfaisantes, tant aux travaux de rénovation du patrimoine existant qu'aux opérations immobilières considérées comme indispensables.

Dans cet ensemble plutôt médiocre, seule la poursuite du programme de revalorisation des indemnités des magistrats apparaît comme un point particulièrement positif, mais ce mouvement mériterait d'être complété pour tenir compte de la situation particulière des magistrats de la Cour de cassation.

4. Après plusieurs années de rigueur budgétaire accentuée, il faut se féliciter de l'effort timide mais réel proposé pour 1990 en faveur de l'éducation surveillée et qui se traduit essentiellement par la création de 30 emplois.

Une telle mesure était plus que nécessaire dans un contexte marqué par une croissance régulière du nombre de jeunes pris en charge, mais aussi par une évolution de la législation qui conduit à renforcer les missions traditionnelles de ce service.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une séance tenue le jeudi 16 novembre 1989, votre Commission des Finances a procédé à l'examen du budget de la Justice pour 1990 sur le rapport de **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial.**

En préambule, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a présenté la situation de l'institution judiciaire. Il a regretté l'encombrement des juridictions malgré un début d'amélioration en 1988 et 1989 et l'inadaptation du parc pénitentiaire : sur 180 établissements, 80 % ont été construits avant 1914 ; le taux d'occupation reste très élevé, soit plus de 130 %. D'autre part, le nombre de jeunes pris en charge par l'éducation surveillée atteint aujourd'hui 210.000.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué les principales orientations du budget de la Justice pour 1990. Bien que prioritaire, celui-ci ne traduit aucun volontarisme autre que l'ouverture d'établissements neufs construits dans le cadre du programme "13.000" et l'application des protocoles d'accord signés avec les personnels de l'administration pénitentiaire.

S'il est félicité que la Chancellerie profite de l'allégement des moyens destinés à la construction de nouveaux établissements pénitentiaires pour relancer la politique de rénovation du patrimoine immobilier, qui passera en 1990 par la fermeture de 17 prisons vétustes ou inadaptées, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a regretté que les services judiciaires ne bénéficient à nouveau que d'un budget d'attente. Seule la poursuite du programme de revalorisation des indemnités des magistrats apparaît comme un point positif.

Enfin, le rapporteur spécial s'est réjoui qu'après plusieurs années de rigueur budgétaire, le projet de budget pour 1990 comprenne un effort, même timide, en faveur de l'éducation surveillée.

Concluant son propos, **M. Jean Arthuis, rapporteur spécial**, a estimé que ce projet traduisait un manque d'ambition, plusieurs mesures nouvelles demeurant notoirement insuffisantes. En outre, il a déploré que le manque de moyens de la Justice ne permette pas en 1990 de rapprocher la Justice des justiciables.

A l'issue de cette présentation, **M. Raymond Bourgine** a approuvé les orientations du rapporteur spécial, qui avait souhaité proposer au Sénat le rejet du projet de budget.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur le calendrier de réalisation de la nouvelle cité judiciaire de Lyon ainsi que sur les conditions d'accès à l'aide judiciaire.

M. Paul Girod s'est interrogé sur les critères qui conduisaient à la fermeture d'établissements pénitentiaires vétustes, d'autant que ces fermetures pourront éloigner les détenus de leurs familles et de leurs conseils.

Après les réponses apportées par le rapporteur spécial, qui a notamment appelé de ses vœux un débat sur notre système d'aide judiciaire et souligné que les maisons d'arrêt dont la fermeture est envisagée comportent 1.600 places, la Commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget de la Justice pour 1990.

CHAPITRE PREMIER

LA JUSTICE RESTE CONFRONTEE A DES PROBLEMES STRUCTURELS

I. LES JURIDICTIONS : DES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTANTS DUS A UN MANQUE DE MOYENS

Un récent sondage⁽¹⁾ est venu à nouveau confirmer la perception particulièrement négative que nos concitoyens peuvent avoir de leur justice : 92 % des personnes interrogées la considèrent comme lente, 77 % la jugent compliquée et 56 % estiment qu'elle est onéreuse.

Un tel jugement, qui d'ailleurs recoupe le résultat d'une autre enquête réalisée en 1987 par l'Institut national de la Consommation, traduit à l'évidence un malaise profond. Il est d'autant plus inquiétant qu'il porte sur une institution qui est un élément essentiel pour l'équilibre d'une société démocratique.

Toutefois, il ne constitue pas une surprise. En fait, depuis plusieurs années, l'institution judiciaire traverse une crise qui a profondément altéré son image vis-à-vis de l'opinion publique.

A. UNE INADEQUATION MANIFESTE ENTRE LES BESOINS ET LES MOYENS

Depuis plusieurs années, sinon plusieurs décennies, notre système judiciaire doit faire face à une croissance lente mais inexorable des contentieux. Or, parallèlement, la France n'a pas su dégager les moyens nécessaires pour permettre à cette institution

1. Revue 50 Millions de consommateurs - septembre 1989

d'assumer ses tâches de manière pleinement satisfaisante. Ce décalage s'est traduit par un véritable engorgement des juridictions.

1. Une croissance lente, mais inexorable des contentieux

Plusieurs phénomènes se sont combinés pour démultiplier le nombre des affaires portées devant la justice : la montée de la délinquance, la complexité croissante de la législation, une meilleure information des citoyens sur leurs droits et, dans certaines situations, le recul ou l'abandon de mode de régulation administratif.

Dès lors, toutes les juridictions ont vu croître leur charge de travail, avec toutefois des degrés selon leur type. Ainsi, dans le domaine civil :

- le nombre des affaires nouvelles portées devant les tribunaux d'instance est passé de 358.000 en 1981 à 476.500 en 1988, soit une progression d'un tiers ;

- celui des affaires introduites devant les cours d'appel a augmenté de près de 25 % pour atteindre 153.500 en 1988.

L'activité des conseils des prud'hommes a, quant à elle, évolué de façon plus heurtée. En effet, après avoir progressé fortement entre 1981 et 1983, le nombre d'affaires porté devant ces juridictions tend désormais à se stabiliser, sinon décroître.

En matière pénale, les informations statistiques sont moins fiables. Tout au plus, peut-on indiquer qu'en 1988, le nombre de plaintes, dénonciations ou procès verbaux parvenus au Parquet atteint 5,1 millions pour les tribunaux de grande instance et 11,5 millions pour les tribunaux d'instance.

Enfin, sur la période 1983-1988, le nombre des litiges portés devant les tribunaux administratifs s'est accru au rythme de 8 % par an.

2. Une évolution contrastée dans les effectifs des juridictions

Un accroissement aussi important de l'activité des juridictions aurait normalement dû se traduire par une politique active de recrutement de magistrats et de personnels d'accompagnement. Or, tel n'a pas été le cas.

Ainsi, le nombre de magistrats de l'ordre judiciaire est passé de 5.578 en 1989 à 6.002 le 1er janvier dernier, soit une augmentation relativement modeste de 7,6 %. Encore faut-il souligner que les chiffres récents tiennent compte des magistrats qui, en application des dispositions de la loi organique du 7 janvier 1988, ont demandé à être maintenus en fonction au-delà de l'âge de la retraite.

Parallèlement, et toujours le 1er janvier dernier, l'effectif budgétaire des fonctionnaires des services judiciaires s'établit à 18.004 personnes. Si l'on ne tient pas compte des emplois repris au titre des transferts de charges, ce chiffre est à peu près identique à celui de la fin des années 1970. Mais la politique conduite à l'égard de ces personnels a été pour le moins fluctuante. Alors que les besoins en personnel des cours des tribunaux sont connus de longue date, les deux derniers budgets ont conduit à procéder à la suppression nette de 382 emplois.

Or, à l'heure actuelle, la Chancellerie estime qu'il serait nécessaire de créer 500 à 600 postes supplémentaires dans les greffes pour leur donner les moyens de fonctionner dans de bonnes conditions.

Certes, le développement de l'informatique et l'accroissement de la "productivité" des juridictions ont permis d'absorber une partie du flux des contentieux nouveaux. Ainsi, en 1987, un magistrat traite en moyenne, deux fois plus d'affaires qu'en 1960 et ceci grâce à une rationalisation des méthodes de travail et un effort sans cesse accru. De ce fait, et entre 1989 et 1988, le nombre d'affaires civiles terminées durant l'année sa pu augmenter de 53 % pour les cours d'appel, de 25 % pour les tribunaux de grande instance et de 34 % pour les tribunaux d'instance.

***B. L'ENGAGEMENT DES JURIDICTIONS :
UN PHENOMENE TOUJOURS SENSIBLE EN DEPIT
D'UNE AMELIORATION RECENTE***

Malgré l'effort soutenu qu'elles ont consenti, les juridictions ont été dans l'impossibilité de faire face dans de bonnes conditions à l'ensemble des affaires nouvelles. Dès lors, l'institution judiciaire s'est progressivement engorgée et connaît, depuis quelques années, une situation grave.

1. Une tendance ancienne

En matière pénale, les parquets des tribunaux de grande instance sont conduits à classer sans suite 72 % des procès-verbaux pour crimes et délits ; les juridictions répressives ne peuvent juger les affaires qui leur sont soumises qu'avec retard ; la durée moyenne des instructions atteint onze mois, les détentions provisoires se prolongent, de nombreuses nullités sont constatées, la répression des infractions et l'indemnisation des victimes restent trop tardives.

En matière civile, la situation n'est guère meilleure. Le "stock" des affaires restant à juger en fin d'année a augmenté de façon importante et atteignait à la fin de 1987 :

- 27.725 affaires pour la Cour de cassation (+ 97 % par rapport à 1981) ;
- 224.107 affaires pour les Cours d'appel (+ 44 %) ;
- 397.040 affaires pour les tribunaux de grande instance (+ 16,3 %).

En conséquence, le délai moyen des instances s'est fortement allongé.

Encore faut-il souligner que cette approche globale recouvre de fortes disparités. En fait, la charge de travail des magistrats s'avère très variable selon les juridictions et les régions.

Un tel phénomène n'est certes pas aisé à évaluer, compte tenu de la diversité des tâches et des affaires à traiter. Toutefois, ayant déterminé une unité de référence, la Chancellerie a tenté de procéder à une estimation.

De ces travaux, il ressort que la charge de travail effectuée par un magistrat de cour d'appel est, en moyenne nationale, égale à 237 unités de référence, mais varie de 193 unités pour la cour d'appel de Lyon à 318 unités pour celle de Montpellier. De même, la charge de travail des magistrats des tribunaux de grande instance s'étage de 280 unités de référence pour le tribunal de Mende à plus de 780 pour celui de Cherbourg.

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence. Ils traduisent toutefois les fortes disparités qui apparaissent au plan local et qui ne peuvent qu'accentuer un phénomène de fond préjudiciable à l'image de la justice.

Cette situation a d'ailleurs conduit la Chancellerie à créer des postes de magistrats "placés auprès des chefs de cours" afin de renforcer, en tant que de besoin, les juridictions rencontrant des difficultés les plus importantes.

Enfin, s'agissant des tribunaux administratifs, le nombre d'affaires restant à juger atteignait 122.790 à la fin de 1988, ce qui représente plus de deux ans de travail.

2. Une amélioration récente mais timide

Les dernières données disponibles sur l'activité des juridictions de l'ordre judiciaire laissent cependant entrevoir quelques signes de détente.

Ce mouvement est récent dans les cours d'appel où en 1988 comme en 1987, le nombre d'affaires réglées a été supérieur au nombre d'affaires reçues, ce qui ne s'était pas vu depuis plus de 15 ans, et où la durée moyenne de règlement qui oscillait entre 17 et 18 mois depuis quatre ans est retombée en dessous de la barre des 17 mois.

Cette tendance favorable est un peu plus ancienne dans les tribunaux de grande instance, où l'amélioration date de 1985. La durée moyenne de règlement des affaires atteint en 1988 - 10,5 mois - son plus bas niveau depuis 1982.

Ce renversement de tendance s'explique sans doute par une meilleure utilisation des ressources humaines et le développement de l'informatique. Dans les mois à venir, il pourrait d'ailleurs se confirmer du fait des dispositions du décret du 20 juillet 1989 qui permettent de limiter les délais d'expertise et de lutter contre les procédures dilatoires.

Il n'en demeure pas moins que la situation est loin d'être satisfaisante, d'autant plus que l'amélioration constatée dans certaines juridictions semble faire naître une nouvelle demande de la part des justiciables. Or, à l'évidence, la charge de travail actuelle des magistrats ne permet plus la prise en compte de tâches supplémentaires.

C. UN PATRIMOINE IMMOBILIER INADAPTE

Alors que les juridictions ne disposent pas de moyens suffisants pour assurer leur rôle dans des conditions satisfaisantes, il apparaît en outre qu'elles sont souvent installées dans des bâtiments certes prestigieux, mais aussi inadaptés.

Entièrement à la charge de l'Etat depuis le 1er janvier 1987, le patrimoine immobilier des services judiciaires est considérable : 1.200 bâtiments environ qui représentant au total 1,2 million de mètres carrés. Or, près de 70 % de ces surfaces ont été construites avant 1914 et appellent de ce fait d'importants travaux d'entretien ou d'adaptation aux normes.

Quelque peu vétuste, ce parc immobilier est de surcroît insuffisant. En effet, l'augmentation du nombre des magistrats, l'apparition de nouvelles fonctions et l'augmentation générale du contentieux ne se sont pas accompagnées d'une extension significative des surfaces mises à la disposition de la justice et les redéploiements indispensables ont souvent été opérés au prix d'un certain émiettement des services au sein d'une même ville.

Enfin, les bâtiments judiciaires ne sont plus adaptés aux contraintes de la justice moderne. Hérités du XIX^{ème} siècle, ils réservent une place prépondérante aux salles d'audience, réduisant ainsi d'autant la surface susceptible d'être utilisée comme bureaux, salles de travail ou greffes.

Pour remédier à une telle situation, le ministère de la Justice aurait besoin de crédits d'équipement très importants.

Les douze grandes opérations de construction considérées comme nécessaires à échéance de cinq ans supposeraient une dotation globale de 1,5 milliard de francs en autorisations de programme, dont 400 millions pour la seule cité judiciaire de Lyon, 215 millions pour celle de Grenoble et 200 millions pour la cité judiciaire de Nice.

Sur la même période, il serait souhaitable de consacrer au moins 250 millions de francs aux opérations de restructuration ou de réhabilitation, tandis que l'entretien courant des bâtiments existants appelle un budget annuel de 200 millions en autorisations de programme.

De ces quelques chiffres, il ressort que les crédits d'équipement attribués chaque année aux services judiciaires devraient être de l'ordre de 600 millions de francs, soit en pratique, le double de ce qui leur est actuellement consacré.

II. SURPOPULATION CARCERALE : UN PROBLEME EN VOIE D'ETRE REGLE

Le surpeuplement des prisons constitue le second grand défi auquel doit faire face notre appareil judiciaire. Un tel phénomène apparaît d'ailleurs en partie comme une conséquence de l'encombrement des juridictions, qui a entraîné une augmentation sensible de la durée des détentions provisoires (3,3 mois en 1986 contre 2,8 mois en moyenne en 1980). Combiné avec un allongement parallèle de la durée des peines et un certain manque d'adaptation du parc pénitentiaire, ce mouvement a conduit à créer une situation difficilement tolérable pour l'administration pénitentiaire, situation qui, régulièrement, donne naissance à d'importants mouvements de protestation.

Certes, depuis le milieu de 1988, la population carcérale tend à se réduire, alors qu'un effort financier considérable a été engagé pour accroître les capacités de notre parc pénitentiaire. Toutefois, les récents mouvements de protestation des gardiens de prison démontrent, s'il en était besoin, que tous les problèmes sont loin d'être totalement surmontés.

A. UNE RECENTE DECRUE DE LA POPULATION CARCERALE

Alors que le nombre de détenus (condamnés ou prévenus) n'avait cessé de croître au cours des années passées, les statistiques les plus récentes indiquent désormais un certain retournement de tendance.

Ainsi, le 1er juillet dernier, les 173 établissements pénitentiaires de la métropole et les 7 des départements d'Outre-mer abritaient 48.187 détenus, soit un chiffre inférieur de 9,5 % à celui du début de 1988. Ce mouvement s'est d'ailleurs accentué en août dernier, le nombre des détenus étant en effet revenu à 45.998.

Cette inversion dans l'évolution de la population pénale s'explique essentiellement par les mesures d'amnistie de 1988, et dont l'effet a été relayé par les mesures de grâce collective décidées à l'occasion du 14 juillet. L'impact effectif de cette dernière mesure est toutefois difficile à qualifier avec précision, compte tenu de ses modalités d'application (10 jours de remise gracieuse par mois de reliquat de peine à subir sans pouvoir excéder 9 mois de remise totale).

Pour l'avenir, ce mouvement devrait être consolidé par l'entrée en vigueur des dispositions de la loi du 6 juillet 1989 modifiant le code de procédure pénale et notamment le régime de la détention provisoire.

Malgré cette décrue, les établissements pénitentiaires restent dans une situation critique. Ne disposant que de 36.487 places théoriques, ils présentent toujours un taux d'occupation nettement supérieur à 100 % (133 % au 1er juillet 1989 contre 150 % un an plus tôt).

Rendues difficilement tolérables du fait de cette surpopulation, les conditions de détention sont en outre aggravées par la relative vétusté des bâtiments pénitentiaires.

En effet, sur les 180 établissements actuellement en service, 156 ont été construits il y a plus de 20 ans et parmi eux, 87 ont plus de 100 ans.

Dès lors, ils s'avèrent souvent inadaptés à un régime pénitentiaire moderne et disposent d'installations qui ne sont pas toujours conformes aux normes d'hygiène ou de sécurité des personnes.

La conjugaison de ces deux phénomènes conduit les surveillants à exercer leur difficile mission dans un contexte particulièrement dangereux. Elle impose aux détenus des conditions de vie qui ne respectent pas la dignité humaine et limitent ainsi de manière très sensible leurs possibilités de réinsertion sociale et professionnelle.

B. UNE REPONSE MASSIVE : LE PROGRAMME "13000"

Lors du débat sur le projet de loi de finances pour 1987, le gouvernement d'alors avait annoncé sa ferme volonté de trouver une solution durable au problème de la surpopulation carcérale.

1. Le projet initial

Cet engagement s'est traduit par la loi du 22 juin 1987 qui a défini les conditions de mise en oeuvre d'un programme exceptionnel de construction d'établissements pénitentiaires.

Engagé dès le milieu de 1987, le projet initial s'organisait autour de deux idées fortes :

- la construction, par des entreprises privées, de 29 établissements neufs représentant une capacité globale de

15.000 places de détention supplémentaires, soit : 6 maisons d'arrêt de 600 places, 11 centres de détention de 600 places et 12 centres de détention de 400 places. Le coût de ce programme était alors évalué à 4.080 millions de francs, le financement étant intégralement assuré par le budget de l'Etat ;

- **la concession, aux mêmes entreprises, de la gestion et de l'exploitation des services concourant au fonctionnement des nouveaux établissements, à l'exception des fonctions de direction, de surveillance et de tenue du greffe qui restaient sous la responsabilité directe des agents de l'Etat.**

Sur ces bases, la Chancellerie a lancé un appel d'offres restreint, avec concours, qui a permis de sélectionner quatre entreprises.

2. Les modifications apportées en 1988

Par décision rendue publique le 2 septembre 1988, l'actuel Garde des Sceaux a toutefois décidé d'apporter quelques modifications au schéma initial.

Tout d'abord, l'ampleur du programme a été réduite afin de contenir la dépense dans les limites de l'enveloppe budgétaire initiale. Ainsi, quatre centres de détention ont été annulés (Vienne-le-Château, Courville, Prat-Bonrepaux et Boulay), ramenant ainsi la capacité globale du projet de 15.000 à 13.200 places. Parallèlement, huit établissements ont vu leur nature modifiée, afin d'accroître la place réservée aux maisons d'arrêt.

Enfin, deux fonctions, dont les projets de marché mis au point en avril 1988 envisageaient la gestion par le secteur privé, ont été reprises par le secteur public :

- la gestion administrative des établissements, dont les liens avec l'exercice de l'autorité imposent qu'elle reste publique ;
- les activités socio-éducatives et d'animation culturelle, qui constituent l'un des moyens de la politique de réinsertion dont l'Etat entend conserver la maîtrise directe.

3. Les premières livraisons

Le programme se déroule désormais sur ces nouvelles bases et devrait pleinement subir ses effets l'an prochain.

En effet, en 1990, l'administration pénitentiaire disposera de 14 établissements neufs issus de ce programme, soit :

- **cinq maisons d'arrêt** : Aix-en-Provence (600 places), Villeneuve les Maguelones (600 places), Villefranche-sur-Saône (600 places) et celles prévues dans les Hauts-de-Seine (600 places) et dans le Val d'Oise (600 places) ;

- **sept centres de détention** : Uzerche (600 places), Neuvic (600 places), Bapaume (600 places), Tarascon (600 places), Saint-Mihiel (400 places), Joux la Ville (600 places) et Villenauxe (400 placés).

- **une maison centrale** (Arles) et **un centre pénitentiaire** (Maubeuge).

Ces établissements représentent une capacité supplémentaire de 7.250 places dès 1990, les autres devant être livrés l'année suivante et mis en service d'ici à 1992. A cette date, le parc pénitentiaire devrait donc offrir une capacité globale d'accueil de 51.000 places.

C. UN PROGRAMME DE FERMETURE DE PETITS ETABLISSEMENTS

Parallèlement, la Chancellerie a décidé la fermeture de 25 petits établissements, considérés comme vétustes ou inadaptés. Pour l'essentiel, il s'agit de maisons d'arrêt, situées non loin des bâtiments construits dans le cadre du programme "13000". Elles présentent généralement une emprise au sol trop réduite, ce qui de fait, interdit de réaliser les équipements indispensables à la mise en oeuvre de la politique de réinsertion souhaitée par la Chancellerie.

Ainsi, 17 maisons d'arrêt devraient être fermées en 1990 : Aix-en-Provence, Arles, Briey, Brive, Cambrai, Dieppe, Fontainebleau, Lisieux, Montpellier, Nîmes, Pontoise, Quimper, Remiremont, Roanne, Saint-Nazaire, Saverne et Trevoux.

Ce mouvement devrait être complété en 1991 par la fermeture des maisons d'arrêt de Bourgoin, Chalon-sur-Saône, Châteauroux, Grasse, Macon, Saint-Omer, Saint-Quentin et Soissons.

On notera qu'à l'heure actuelle, ces établissements représentent une capacité globale de 1.640 places et accueillent environ 2.500 détenus. Si une adaptation paraissait donc souhaitable, on doit toutefois regretter que la décision de fermeture ait été prise sans véritable concertation et concerne, dans certaines situations, des bâtiments ayant fait l'objet d'importants travaux de rénovation au cours des années passées (Saverne notamment).

III. L'EDUCATION SURVEILLEE : UNE MUTATION INACHEVEE

L'éducation surveillée a pour objet de mettre en oeuvre les diverses mesures éducatives ordonnées par les magistrats, à l'égard :

- des mineurs délinquants, aux termes de l'ordonnance du 2 février 1945,
- des mineurs en danger selon les dispositions de la loi du 4 juin 1970, modifiée par la loi du 22 juillet 1987, relative à l'autorité parentale,
- des majeurs de moins de 21 ans, qu'il s'agisse de la protection judiciaire pour les prévenus (loi du 11 juillet 1975), ou du sursis avec mise à l'épreuve (art. 138 et suivants du code pénal).

L'éducation surveillée est assurée, pour un tiers par le secteur public, pour les deux tiers par des services privés habilités.

A. UNE ACTIVITE SANS RELACHE

Les interventions de l'éducation surveillée sont de deux ordres :

1. Le conseil :

- la consultation, ordonnée par le magistrat instructeur, d'un service de l'Education surveillée est obligatoire chaque fois qu'un mandat de dépôt est envisagé à l'égard d'un mineur ;

- les enquêtes sociales hors consultations : elles sont ordonnées par le juge des enfants lorsqu'un mineur en danger est maintenu dans son milieu et ces enquêtes sont effectuées en majorité par le secteur associatif habilité.

Le nombre de ces interventions évolue de la manière suivante depuis 1984.

Années	Enquêtes sociales hors consultation					Consultations					Orientation éducative auprès des juridictions Secteur public
	Secteur public.		Secteur associatif		Total = 100 %	Secteur public		Secteur associatif		Total = 100 %	
	Nombre	%	Nombre	%		Nombre	%	Nombre	%		
1984	2900	14,5	17077	85,5	19977	6625	84,6	1210	15,4	7835	24949
1985	2380	12,1	17278	87,9	19658	6823	82,9	1404	17,1	8227	27254
1986	3093	14,8	17823	85,2	19823	6785	85,9	1117	14,1	7902	29822
1987	2999	13,8	19363	86,6	22362	6641	84,5	1180	15,1	7821	30738
1988*	2203	13,7	20798	86,3	24101	6615	85,0	1166	15,0	7781	33672

chiffres provisoires

Source : Ministère de la Justice.

2. La prise en charge :

Les services de l'éducation surveillée assurent la prise en charge des mineurs ou majeurs de moins de 21 ans lorsque :

- le juge des enfants décide qu'un mineur en danger ne peut être maintenu dans son milieu,

- le juge des enfants ou le juge d'instruction décide de confier le mineur prévenu ou le mineur âgé de 16 ans, sous protection judiciaire, à un service spécialisé.

Comme le montre le tableau ci-après, le nombre de jeunes pris en charge a progressé régulièrement depuis 4 ans. La répartition entre secteur public et privé est stable : un peu plus de 30 % pour le secteur public. Seuls les établissements et services du secteur public peuvent prendre en charge des mineurs délinquants faisant l'objet d'un contrôle judiciaire ou d'un sursis avec mise à l'épreuve.

Le nombre de jeunes pris en charge dans l'année a évolué de la manière suivante depuis 1984.

Années	Secteur public			Secteur associatif			Ensemble		
	Nombre	%	Indice	Nombre	%	Indice	Nombre	%	Indice
1984	60213	30,8	100	135275	69,2	100,0	195488	100	100,0
1985	62742	31,6	104,2	136047	68,4	100,6	198789	100	101,7
1986	65219	32,1	108,7	137995	67,9	102,0	203214	100	104,0
1987	67228	32,6	111,7	138807	67,4	102,6	206035	100	105,4
1988*	68788		114,2						

* Chiffres provisoires

Source : Ministère de la Justice

Le secteur associatif reçoit en majorité les mineurs de 16 ans, contrairement au secteur public.

Alors que son activité ne cessait de croître, l'éducation surveillée a parallèlement été soumise aux contraintes de la rigueur budgétaire. Ainsi, le nombre d'éducateurs du secteur public affectés aux services et établissements assurant la prise en charge des jeunes est progressivement revenu de 2.435 en 1986 à 2.213 l'an dernier. En conséquence, le taux d'encadrement s'est sensiblement dégradé au cours de cette période.

B. UNE REORGANISATION EN COURS

A la suite du rapport d'audit remis à la fin de l'année 1986, deux réformes essentielles ont été mises en cause.

1. Les services d'action éducative auprès du tribunal

La loi du 30 décembre 1985 avait institué des permanences éducatives auprès des tribunaux. Aux termes de cette loi, réformant l'ordonnance du 2 février 1945, le service de l'éducation surveillée était tenu de fournir, dans les procédures pénales, "un rapport écrit contenant tous renseignements utiles sur la situation du mineur, ainsi qu'une proposition éducative", sur demande du procureur de la République, du juge des enfants, ou du juge d'instruction.

L'arrêté du 30 juillet 1987 a amplifié et généralisé ce dispositif en instituant un service éducatif auprès de chaque tribunal de grande instance pourvu d'un tribunal pour enfants. Ce service a la charge des consultations qui étaient assurées par les permanences, ainsi que de la mise en oeuvre des mesures de liberté surveillée

prévues par l'ordonnance du 2 février 1945 et d'assistance éducative prévue pour les mineurs en danger.

D'après le ministère de la Justice, la mise en place des permanences, puis des services d'action éducative a été très bénéfique puisque le nombre de mineurs incarcérés est passé de 797 du 1er janvier 1986 à 461 au 1er janvier 1989.

2. Les services extérieurs de l'éducation surveillée

Un décret du 14 janvier 1988 a modifié l'organisation des services extérieurs de l'éducation surveillée : des délégations régionales et services départementaux ont été remplacés par des directions régionales et départementales.

Cette rationalisation s'est également traduite par un regroupement administratif des services publics d'éducation surveillée et une affectation nouvelle de personnel dans les services extérieurs.

Toutefois, la réforme des structures de l'éducation surveillée n'est pas achevée :

- un projet d'élaboration de schémas départementaux de protection judiciaire de la jeunesse est en cours et devrait permettre d'assurer une meilleure la coordination entre secteur public et secteur associatif ;

- la loi du 30 décembre 1987 a supprimé la possibilité de détention provisoire des mineurs de 13 ans et des mineurs de 13 à 16 ans en matière correctionnelle. Ces dispositions sont entrées en vigueur au 1er mars 1989). La loi du 6 juillet 1989 a limité à un an le délai de détention provisoire des mineurs de plus de 16 ans en matière correctionnelle et des mineurs de moins de 16 ans en matière criminelle et à deux ans, le délai de détention provisoire pour les mineurs de plus de 16 ans en matière criminelle.

L'article 1er de la loi prévoit l'obligation de recourir aux **enquêtes sociales rapides** avant toute réquisition de placement en détention provisoire concernant un majeur âgé de moins de 21 ans au moment de la commission de l'infraction, lorsque la peine encourue n'excède pas 5 années d'emprisonnement : cette obligation accroît le travail des services d'éducation surveillée.

Plus généralement, la limitation des durées de détention provisoire implique un rôle accru des services de l'éducation surveillée dans les années qui viennent. Or à l'évidence, cette évolution des missions doit désormais s'accompagner d'un net renforcement des moyens mis à la disposition de ce secteur.

IV. UN CLIMAT SOCIAL TENDU

A la suite des mouvements de grève de l'automne 1988 et du début de l'année 1989, trois accords ont été conclus successivement entre le gouvernement et les organisations représentatives des personnels des établissements pénitentiaires, de l'éducation surveillée, des services judiciaires, afin d'apaiser provisoirement ces tensions dans ces trois secteurs.

● **Le protocole du 8 octobre 1988 entre le Garde des sceaux et les organisations syndicales des personnels des établissements pénitentiaires prévoit :**

- un renforcement des effectifs avec le recrutement de 420 agents en 1989,
- une amélioration des conditions de travail des personnels, dans le cadre d'un programme pluriannuel,
- plusieurs mesures de revalorisation indemnitaire et statutaire.

Le Garde des sceaux a complété cet accord par une série de mesures proposées le 23 février 1989, portant sur des améliorations statutaires des personnels des établissements pénitentiaires (modalités d'intégration de l'indemnité de sujétions spéciales dans le calcul de la retraite, création d'emplois gradés, réductions de durée d'échelon).

● **Le protocole d'accord signé le 14 décembre 1988 entre le Garde des sceaux et les organisations syndicales représentatives des personnels des services extérieurs de l'Education surveillée, aux termes duquel sont prévues :**

- une revalorisation d'indemnités en 1989 et 1990 ;
- une amélioration des conditions de travail, par la mise en place de comités d'hygiène et de sécurité dans l'ensemble des juridictions et des services extérieurs et de comités techniques paritaires départementaux propres à l'éducation surveillée ;
- des réformes statutaires en 1989 et 1990 : pour les psychologues, le personnel d'intendance et le personnel d'éducation de l'éducation surveillée ;

• enfin, un dernier accord a été conclu le 6 janvier 1989 entre le Garde des sceaux et les organisations syndicales des services judiciaires. Cet accord prévoit :

- un recrutement de 140 agents d'exécution au cours de l'année 1989,
- une revalorisation indemnitaire,
- des améliorations statutaires, notamment pour les agents de catégories C et D faisant fonction de greffier,
- l'engagement de travaux d'entretien pour l'amélioration des conditions de travail et d'accueil,
- la généralisation de la mise en place des comités d'hygiène et de sécurité d'ici janvier 1990.

Ces trois accords conclus avec les organisations syndicales ont constitué l'effort indispensable pour apaiser les conflits.

Toutefois, le malaise des personnels de la justice est demeuré particulièrement aigu pour l'administration pénitentiaire.

Au mois de septembre 1989, le conflit qui a touché ce secteur a été particulièrement grave, puisqu'il a mené jusqu'au dépôt des "clés", ce qui ne s'était pas produit depuis 1957.

Le Garde des Sceaux a donc été amené à faire très récemment de nouvelles propositions aux organisations syndicales, afin d'arriver à élaborer des solutions au-delà du très court terme. Six priorités ont été retenues :

- l'organisation du travail : un groupe d'experts étudiera les besoins de fonctionnement dans cinq établissements pénitentiaires représentatifs,
- la concertation avec le personnel : la création de comités techniques paritaires régionaux sera envisagée,
- un plan de formation pluriannuel sera élaboré au plan national,
- un plan quinquennal d'équipement devra être mis en place,
- un programme de logements sociaux sera proposé aux agents,

- enfin, l'administration examinera, avec les organisations syndicales, un plan d'accompagnement social des fermetures d'établissement.

V. LE PLAN DE LA MODERNISATION DE LA JUSTICE

Le 7 novembre 1988, le Garde des sceaux a adressé aux magistrats et fonctionnaires des cours et tribunaux, des conseils de prud'hommes, aux fonctionnaires de l'administration centrale, de l'éducation surveillée et de l'administration pénitentiaire un document intitulé "Orientations pour un service public de la justice".

Ce document de 24 pages se divisait en trois parties :

- I Les richesses humaines
- II Moderniser les méthodes
- III Le droit à la justice.

Dans la même perspective, a été créée au sein de l'Inspection générale des services judiciaires, une mission modernisation qui a pour tâche de :

- coordonner les politiques définies dans le document d'orientation,
- rechercher de nouvelles méthodes de travail et de relations entre les juridictions, les services extérieurs et l'administration centrale,
- procéder à l'inventaire des innovations les plus intéressantes et poursuivre leur extension,

Un comité de pilotage rassemble toutes les directions du ministère de la Justice et les écoles pour faire le point des actions de la mission.

Parallèlement aux travaux de la mission modernisation, est élaboré un plan de modernisation du ministère de la Justice depuis le début de l'année 1989. Selon le ministère, "les travaux préparatoires au programme de la modernisation de la justice... ont emprunté à la fois la voie des procédures préparatoires au budget 1990 et celle des procédures de la planification avec la participation de la Chancellerie à la commission Efficacité de l'Etat".

Les projets de modernisations du ministère de la Justice appellent deux réflexions :

- les orientations retenues sont très vastes : il s'agit aussi bien d'élaborer "un projet d'entreprise judiciaire", de promouvoir "une politique de l'innovation", de mettre en place des outils de "pilotage" informatique, que de mettre un terme à la complexité des règles qui régissent le procès, ou de trouver un "équilibre" dans la répression des délits. En définitive, l'ambition du plan de modernisation ne permet pas pour l'instant de cerner avec précision les véritables priorités ;

- comme le reconnaît d'ailleurs le ministère, la modernisation se fera difficilement. Il est inhabituel de placer au premier rang des préoccupations les problèmes d'intendance qui sont pourtant devenus déterminants ; de même, il n'est pas facile de coordonner les actions et traditions très diverses du département de la Justice.

En tout état de cause, il est clair que ces ambitions très vastes et ces difficultés d'exécution certaines exigent en outre des moyens nouveaux. Il appartient désormais à votre commission des Finances d'apprécier dans quelle mesure le projet de budget pour 1990 tient compte de cet impératif.

CHAPITRE II

UN BUDGET PLUS DYNAMIQUE MAIS ENCORE INSUFFISANT

I. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Dans le projet de budget initial, les crédits demandés pour 1990 au titre du ministère de la Justice, s'élevaient à 16.839,6 millions de francs, marquant ainsi une progression de 7 % par rapport aux dotations votées pour 1989. Comparée à la croissance globale des dépenses de l'Etat, une telle évolution apparaît certes comme relativement forte, témoignant ainsi que l'institution judiciaire a retrouvé, au regard des normes budgétaires, un certain caractère prioritaire.

Toutefois, nul ne peut contester que notre justice appelle des efforts financiers encore plus considérables, compte tenu de nombreuses difficultés que connaissent les juridictions et l'administration pénitentiaire. Largement mis en évidence devant l'Assemblée nationale, cet impératif a d'ailleurs conduit le Gouvernement à modifier quelque peu les crédits initiaux.

Le budget qui nous est soumis aujourd'hui tient donc compte de ces améliorations. Il représente 16.879,2 millions, soit 39,6 millions de plus que le projet présenté devant l'Assemblée nationale et s'inscrit donc en progression de 7,3 % par rapport aux crédits votés pour 1989. Toutefois, si les améliorations ainsi apportées ont permis de corriger les insuffisances ponctuelles, il n'en demeure pas moins que le projet que nous sommes conduit à examiner manque toujours d'une véritable ambition.

En effet, l'ampleur des moyens nécessaires pour surmonter le délicat problème de la surpopulation carcérale conduit, cette année encore, à limiter l'effort pourtant indispensable qu'il faudrait consentir en faveur de l'institution judiciaire.

A. UNE CROISSANCE D'ENSEMBLE RELATIVEMENT FORTE

Le tableau suivant permet de résumer l'évolution des principales catégories de dépenses, telles qu'elles figurent dans le budget issu du vote de l'Assemblée nationale.

(en millions de francs)

	1989	1990	Variation (en %)
- Titre III	13.206,7	14.703,4	+ 10,4
- Titre IV	294,6	309,7	+ 5,1
Dépenses ordinaires	13.501,3	15.013,1	+ 10,3
- Titre V C.P.	2.119,6	1.865,7	- 11,9
- Titre VI A.P.	350,2	713,3	+ 103,6
- Titre VI C.P.	1	0,5	- 50
A.P.	1,4	1,4	+ 40
Dépenses en capital	2.120,6	1.866,2	- 11,9
Total général C.P.	15.728,9	16.879,2	+ 7,3
A.P.	351,6	714,7	+ 103,2

Cette approche globale doit toutefois être interprétée compte tenu de deux éléments :

- d'une part, le projet de budget pour 1990 est marqué par deux transferts de sens contraire. Ainsi, les crédits de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie - soit 147 millions - sont désormais inscrits sur le budget de la Solidarité. En revanche, les moyens en personnels - soit 534 emplois et 149 millions - des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs se trouvent désormais pris en charge par le Conseil d'Etat et viennent donc majorer les crédits du ministère de la Justice.

Ce double mouvement a un impact global relativement faible (+ 1,8 million), mais influence de façon importante l'évolution des moyens attribués tant au Conseil d'Etat qu'à l'administration centrale.

- Parallèlement, et contrairement à l'année précédente, la progression des dépenses ordinaires résulte pour une large part des mesures nouvelles donnant ainsi à l'ensemble du projet de budget un caractère plus dynamique.

Sous réserve de ces deux observations, les crédits destinés aux moyens des services enregistrent une progression de 10,4 %. Au-delà des ajustements spécifiques proposés au titre des différents services, une telle évolution recouvre trois mesures de portée plus générale :

- la création nette de 2.131 emplois qui s'accompagne d'importantes mesures en matière de rémunérations, ces dernières apparaissant généralement comme la conséquence des protocoles d'accord signés avec les syndicats ;

- un effort très sensible en faveur de la formation professionnelle des diverses catégories de personnels du ministère ;

- un renforcement significatif des moyens informatiques. Compte tenu de l'apport de l'Assemblée nationale, les crédits prévus à ce titre atteindront, en effet, 229,5 millions de francs en 1990, soit une progression de 36,3 %.

Les interventions publiques connaissent dans l'ensemble une évolution plus modérée (+ 5,1 %). Toutefois, la stabilisation des crédits destinés à rembourser aux collectivités locales les annuités d'emprunts contractés avant le 1er janvier 1987 occulte quelque peu l'effort important réalisé au titre des subventions diverses (+ 15,1 millions, soit + 29 %), lui-même justifié par la mise en place des permanences d'orientation pénale et le souci de développer des politiques de partenariat et d'alternative à l'incarcération.

Enfin, l'évolution contrastée des crédits d'équipement doit s'interpréter avec prudence. Si l'achèvement progressif du programme "13000" explique la forte réduction des crédits de paiement, en revanche, la croissance spectaculaire des autorisations de programme tient essentiellement au fait que l'administration pénitentiaire ne disposait pas de dotation de ce type en 1989.

B. TOUJOURS DE FORTES DISPARITES ENTRE LES SERVICES

Cette hausse très sensible des moyens destinés à la justice s'accompagne toutefois, cette année encore, de fortes disparités entre les secteurs comme en témoigne l'analyse des composantes les plus

dynamiques du budget à savoir les mesures nouvelles prévues au titre des dépenses ordinaires et les autorisations de programme demandées pour 1990.

	Mesures nouvelles en dépenses ordinaires (hors transfert) 1990
Administration centrale	+ 58,0
Services judiciaires	+ 152,7
Administration pénitentiaire	+ 521,4
Education surveillée	+ 42,7
Conseil d'Etat	+ 1
Autres	+ 8,7
Total	+ 784,5

Autorisations de programme		
1989	1990	Variation %
10,7	14,1	+ 31,3
297,21	305,1	+ 2,7
1,4	351,4	n.s.
36,25	37,0	+ 2
3,1	4	+ 29
3	3,1	+ 3,3
351,6	714,7	+ 103,2

Parallèlement, une présentation sectorielle des 2131 créations nettes d'emploi proposées pour 1990 fait ressortir la répartition suivante :

- Administration centrale : 41
- Services judiciaires : 65
- Administration pénitentiaire : 1999
- Education surveillée : 31
- Autres : - 5

Encore faut-il souligner que neuf créations d'emplois effectuées au titre des services judiciaires et une fraction importante de celles envisagées pour l'Administration centrale sont en fait directement liées à l'ouverture de nouvelles prisons.

Sous cet angle, il apparaît que l'Administration pénitentiaire est toujours la principale bénéficiaire de l'effort budgétaire consenti pour 1990. Elle explique, à elle seule, l'augmentation importante des autorisations de programme et absorbe plus de 65 % des mesures nouvelles proposées aux titres III et IV.

En revanche, les Services judiciaires disposent à nouveau d'un budget d'attente alors que contrairement aux années précédentes, l'Education surveillée fait l'objet d'un effort timide mais réel.

II. ADMINISTRATION PENITENTIAIRE : UNE PRIORITE INCONTOURNABLE

Compte tenu des dotations complémentaires votées par l'Assemblée nationale, les crédits prévus pour 1990 au titre de l'administration pénitentiaire représentent 5.846,37 millions de francs, marquant ainsi une progression de 7,1 % par rapport au budget voté pour 1989.

Cette évolution - déjà forte - retrace cependant mal l'effort financier important qu'appelle à nouveau ce secteur. En effet, le net infléchissement des crédits de paiement sur autorisations de programme, lui-même dû à l'achèvement progressif du programme "13000", masque en partie la très forte augmentation des dépenses ordinaires. Ainsi, bénéficiant de 1999 créations d'emplois (2044 avec les services communs), l'Administration pénitentiaire demeure, comme l'an passé, une priorité incontournable.

En fait, les crédits demandés pour 1990 s'organisent autour de deux grandes catégories de mesures.

A. UNE RELANCE DE LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENT "CLASSIQUE"

Pour 1990, les crédits d'équipement pénitentiaire connaissent en effet une évolution contrastée : les crédits de paiement reviennent à 1.583,2 millions de francs (- 12,3 %) tandis que les autorisations de programme s'établissent à 351,4 millions contre seulement 1,4 million en 1989.

Ce double mouvement traduit en fait trois événements :

- d'une part, l'achèvement progressif du programme "13000". On a vu en effet que 14 établissements neufs construits dans ce cadre pourront être livrés - et ouverts - l'an prochain. En conséquence, les crédits de paiement destinés à financer les derniers travaux qu'appellent ces bâtiments et la construction des 11 autres prisons prévues par le programme peuvent être ramenés à 1,29 milliards de francs (- 9,7 %) ;

- d'autre part, la mise en service de deux autres établissements issus du programme classique et dont la construction s'était trouvée ralentie à la suite de l'effort considérable consenti en faveur du programme exceptionnel. Il s'agit de la Maison d'arrêt de

Brest et du Centre de détention de Montmédy, qui offre une capacité globale supplémentaire de 617 places ;

- enfin, et c'est sans doute la mesure la plus importante en ce domaine, le projet de budget comporte 350 millions de francs en autorisations de programme destinés à financer un nouveau programme de réhabilitation du patrimoine existant. Ils permettront notamment d'engager la construction d'un centre pénitentiaire à Baie Mahault (Guadeloupe), d'effectuer des études sur les travaux à réaliser dans les maisons d'arrêt de Fleury-Mérogis et Fresne et d'entreprendre la restructuration de la maison d'arrêt de Périgueux.

B. UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE

Dans le projet initial, les crédits demandés à ce titre représentaient 4.251,58 millions de francs, en progression de 16,4 % par rapport à ceux de 1989. En outre, ces moyens ont été complétés à hauteur de 11,3 millions de francs lors de l'examen du budget par l'Assemblée nationale. De fait, les mesures nouvelles proposées pour 1990 atteignent donc 521,4 millions de francs - contre 89,7 millions de francs pour les mesures acquises - et permettront de poursuivre trois objectifs.

1. Assurer la mise en service des nouveaux établissements

En effet, l'ouverture de 16 établissements en 1990 entraîne :

- la création de 1.964 emplois (+ 204 millions de francs), soit :

- 15 emplois pour renforcer les directions régionales. Parmi eux, six sont justifiés par la prise en charge directe, en gestion publique, de 4 établissements issus du programme "13000" ;

- 1948 postes pour assurer la mise en service des nouvelles prisons (238 emplois administratifs à compter du 1er juillet et 1671 emplois de surveillant à partir du 1er mars).

- l'inscription d'une dotation spécifique de 223 millions de francs afin de couvrir le fonctionnement courant de

ces établissements (192 millions de francs en mesures nouvelles et 31 millions par prélèvement sur d'autres lignes). On notera que la Chancellerie a décidé de globaliser ces crédits et de les inscrire sur une ligne distincte.

2. Améliorer la situation des personnels

Tirant les conséquences des récents conflits sociaux ayant eu lieu dans l'administration pénitentiaire, le projet de budget consacre 58,7 millions de francs en mesures nouvelles à l'amélioration de la situation des personnels.

Ainsi, 16,6 millions permettront de financer les engagements pris dans le cadre du protocole d'accord du 8 octobre 1988 et qui se traduisent par la création d'un échelon exceptionnel pour les surveillants et une amélioration sensible de leur régime indemnitaire.

De même, l'application des décisions annoncées par le Garde des Sceaux le 23 février 1989 et la reprise de certaines propositions formulées dans le rapport "Bonnemaison" appellent l'inscription de diverses dotations : 2 millions pour renforcer le régime indemnitaire des chefs d'établissement, 20 millions pour tenir compte de la situation réelle des personnels, 5,8 millions pour améliorer la formation professionnelle et 6,4 millions pour opérer un repyramidage du corps de surveillance.

3. Renforcer le fonctionnement des services

A côté des ajustements précédents qui répondent d'ailleurs à des besoins incontournables, l'Administration pénitentiaire bénéficiera, en 1990, de moyens accrus pour assurer le fonctionnement courant des services.

- Ainsi, dans le projet initial, les dépenses informatiques se trouvaient majorées de 13,6 millions de francs (+ 92 %). Compte tenu des crédits complémentaires votés à ce titre par l'Assemblée nationale (5 millions environ) et des économies rendues possibles par l'achèvement de programmes actuellement en cours, il sera possible de consacrer près de 22 millions de francs en mesures nouvelles au développement de l'application "greffe pénitentiaire" dans les nouvelles prisons, mais aussi dans les établissements existants.

- Parallèlement, 8 emplois d'éducateurs sont créés ¹ afin de renforcer les permanences d'orientation pénale. On rappelle que ces structures, dont la mise en place a été préconisée par circulaire en date du 7 avril 1989, ont pour objectif d'apporter aux magistrats les informations nécessaires sur la situation réelle de l'auteur d'une infraction et devraient ainsi permettre de prendre des décisions les mieux adaptées à chaque cas particulier. L'Assemblée nationale a d'ailleurs souhaité compléter ce dispositif en majorant de façon significative les subventions versées aux comités de probation.

- De même, un crédit complémentaire de 7 millions de francs - dont 2 millions obtenus lors du passage devant l'Assemblée nationale - sera consacré à améliorer les soins apportés aux personnes incarcérées. On notera cependant que dans l'ensemble, les moyens destinés à l'entretien des détenus se contractent légèrement du fait de la diminution de la population pénale.

- La prise en charge par l'Etat du service public pénitentiaire de Nouvelle-Calédonie, conformément aux dispositions de la loi du 9 novembre 1988, appelle la création de 77 emplois (13 millions de francs) et l'inscription d'une dotation de 4,8 millions pour assurer le fonctionnement des établissements. En outre, il est prévu de créer une mission Outre-Mer, dotée de 5 emplois, dont 4 au titre de l'Administration pénitentiaire. Cette nouvelle structure sera destinée à suppléer l'absence de Direction régionale dans ces territoires.

Les autres ajustements concernent essentiellement les frais de déplacement (+ 30 %), l'entretien des immeubles (+ 5 millions), la subvention de l'hôpital de Fresnes (+ 7,2 millions et création de 20 emplois), tandis que l'effort de redéploiement des effectifs conduit à la suppression de 50 emplois.

III. SERVICES JUDICIAIRES : ENCORE UN BUDGET D'ATTENTE

Dans le projet initial, les crédits inscrits au titre des services judiciaires représentaient 6.624,1 millions de francs, marquant ainsi une progression de 5,9 % par rapport aux dotations votées pour 1989. Ces moyens ont cependant été complétés à hauteur de 19,7 millions de francs en crédits de paiement et 3,5 millions en autorisations de programme lors du débat devant l'Assemblée nationale. En conséquence, le projet que nous examinons aujourd'hui

1. Cette mesure est complétée par la création de 8 autres emplois au titre des services communs.

consacre donc 6.634,8 millions à ce type d'intervention. Malgré l'apport de l'Assemblée nationale, la progression d'ensemble de ces crédits s'établit à 6,03 % soit un rythme inférieur à celui de l'ensemble du budget de la Justice.

**A. DEPENSES ORDINAIRES :
QUELQUES ADAPTATIONS PONCTUELLES**

Dans le projet tel qu'il nous est soumis, les dépenses ordinaires des services judiciaires atteignent 6.241 millions de francs et progressent donc de 6,9 % par rapport à 1989.

Cette augmentation globale correspond en masse à 416,3 millions de francs, dont 263,6 millions proviennent des mesures acquises et 152,6 millions résultent des mesures nouvelles.

a) En ce qui concerne l'évolution des effectifs, le projet de budget prévoit quatre mesures distinctes :

- **la création de 9 emplois de magistrats** (contre 27 en 1989 et 35 en 1988). En fait, il s'agit de postes de juge d'application des peines, rendus nécessaires par l'ouverture prochaine de nouveaux établissements pénitentiaires ;

- **la création de 6 postes de délégué à l'administration judiciaire.** En effet, pour rationaliser l'organisation du travail et améliorer la cohérence des actions menées en matière de gestion, la chancellerie a décidé de mettre en place un service local d'administration de la justice dans chacune des trente trois cours d'appel de métropole et d'Outre-mer. Le projet de budget propose donc de franchir une première étape et d'installer 6 services dès 1990 ;

- **la création de 50 postes (dont 18 greffiers) afin de renforcer les greffes** en raison de l'augmentation du contentieux. On ne peut que se féliciter d'une telle mesure qui s'inscrit en nette rupture par rapport à la politique de réduction d'emplois suivie au cours des années précédentes, tout en soulignant qu'elle demeure très nettement insuffisante pour répondre aux besoins réels des juridictions ;

- **un ajustement de 8,8 millions afin de poursuivre la politique de maintien en activité, au-delà de l'âge de la retraite, des magistrats des cours et tribunaux.** La Chancellerie estime en effet que 50 magistrats supplémentaires devraient demander à bénéficier de cette faculté l'an prochain.

b) S'agissant de la situation des personnels, le projet de budget prévoit, au-delà des nombreuses mesures acquises, deux ajustements spécifiques qui traduisent :

- **les conséquences du protocole d'accord du 6 janvier 1989.** Les mesures acquises prévues à ce titre (soit 46 millions) sont complétées par 47,8 millions de francs en mesures nouvelles, afin notamment de poursuivre l'amélioration du régime indemnitaire des personnels des greffes (31,5 millions), d'opérer le repyramidage de 327 emplois (14,3 millions) et de consacrer 2 millions supplémentaires à l'entretien des bâtiments.

- **l'achèvement du programme de revalorisation des indemnités perçues par les magistrats (+ 24 millions).** De fait, les magistrats de l'ordre judiciaire bénéficieront désormais d'indemnité équivalente à celle des conseillers auprès des Tribunaux administratifs. Toutefois, il est regrettable que ce dernier ajustement ne permette pas de prendre en considération la situation particulière des magistrats de la Cour de cassation.

- **un renforcement des moyens consacrés à la formation professionnelle.** A ce titre, le projet de budget prévoyait une mesure nouvelle de 2,5 millions de francs. L'Assemblée nationale a souhaité amplifier cet effort et obtenu l'inscription de deux crédits complémentaires : 4 millions destinés à moderniser l'équipement pédagogique de l'Ecole nationale des greffes et un abondement des crédits de rémunération afin d'assurer le recours à des vacataires lorsque les agents se trouvent en formation.

c) Une adaptation plus sélective des autres moyens de fonctionnement.

En ce domaine, le projet de budget initial comportait deux principales mesures :

- **la poursuite de l'informatisation des services (+ 18,3 millions).** Dès l'origine, il avait en effet été prévu de consacrer 43,1 millions de francs en mesures nouvelles au développement des projets tels le plan bureautique et les applications "chaîne civile" et "chaîne pénale" ;

- **une accentuation de la politique d'alternative à l'incarcération par l'intermédiaire des permanences d'orientation pénale mais aussi des actions d'aide aux victimes.** De ce fait, les crédits d'intervention mis à la disposition des services judiciaires se trouvaient majorés de 7 millions de francs.

En revanche, les dotations permettant de couvrir les frais de fonctionnement courants des juridictions se trouvaient maintenues à leur niveau de 1989, sous réserve d'une mesure nouvelle de 10 millions de francs exclusivement destinée à assurer la réinstallation du conseil des Prud'hommes de Paris dans des locaux plus adaptés.

L'Assemblée nationale a toutefois obtenu que ces crédits soient complétés sur trois points :

- 4 millions de francs supplémentaires ont été inscrits afin d'engager des études sur le fonctionnement des juridictions;

- les crédits informatiques ont été abondés de 5 millions environ afin notamment de financer l'acquisition de logiciels "pédagogiques" ;

- les crédits d'entretien courant des bâtiments ont pu être majorés de 2 millions de francs supplémentaires. Compte tenu de l'ajustement déjà opéré au titre du protocole d'accord du 6 janvier 1989, les dotations prévues à ce titre atteindront donc 39,1 millions de francs l'an prochain (+ 11,3 %). Malgré cet effort très sensible qui mérite d'être souligné, force est de constater que ces crédits restent faibles par rapport à l'ampleur du patrimoine immobilier des juridictions.

En revanche, la subvention de fonctionnement versée à l'Ecole nationale de la magistrature se contracte de 1,7 % et revient à 122,4 millions de francs, l'effet positif de la mesure proposée au titre de l'ajustement aux besoins (+ 5,1 millions) étant plus qu'équilibré par l'économie résultant de la suppression de 52 emplois (51 auditeurs et 1 emploi administratif).

Enfin, la dotation destinée à couvrir les frais de justice augmente globalement de 6,6 % pour atteindre 1,2 milliard de francs. L'effet des ajustements opérés en mesures acquises (+ 85 millions) est cependant quelque peu atténué par une économie de 9,7 millions attendue à la suite du développement de nouvelles procédures.

B. UN BUDGET D'INVESTISSEMENT PEU AMBITIEUX

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, le projet initial prévoyait 301,6 millions de francs en autorisations de programme (+ 1,5 %) et 219 millions de francs en crédits de paiement

(- 15,8 %) pour assurer l'extension et la rénovation du patrimoine immobilier des services judiciaires.

Certes, le débat devant l'Assemblée nationale a conduit à majorer ces moyens de 3,5 millions de francs en autorisations de programme et en crédits de paiement. Il n'en demeure pas moins qu'un tel budget est très inférieur à ce qui serait nécessaire pour entreprendre une véritable politique de restructuration des bâtiments judiciaires.

Dans un tel contexte, la Chancellerie attend des dotations complémentaires qui devraient lui être attribuées dans le cadre du prochain collectif. Il sera possible de poursuivre la construction de la cité judiciaire de Clermont-Ferrand, et surtout d'engager la construction de la cité judiciaire de Lyon, dont le coût global est de l'ordre de 400 millions de francs.

Une telle opération - considérée comme indispensable depuis de nombreuses années - risque cependant d'absorber l'essentiel des moyens d'investissement prévus pour 1990 et, en l'état actuel du budget, limite d'autant les crédits restant disponibles pour assurer le financement des travaux de remise à niveau dans les bâtiments existants.

Votre rapporteur a déjà souligné que l'état du parc immobilier des juridictions appellerait, en pratique, un budget annuel d'équipement au moins égal à 600 millions de francs en autorisations de programme. En conséquence, il est particulièrement regrettable que l'Etat ne se décide pas à réaliser d'emblée l'effort financier nécessaire et préfère laisser fluctuer les crédits d'équipement des juridictions au gré des marges de manoeuvre que peuvent offrir, le cas échéant, les collectifs de fin d'année.

IV. L'EDUCATION SURVEILLEE : UN EFFORT TIMIDE MAIS REEL

Depuis désormais deux ans, les crédits destinés à l'éducation surveillée ne supportent plus l'essentiel des contraintes imposées par les impératifs budgétaires. S'il faut s'en féliciter, on doit également souligner qu'au vu des dotations initiales affectées à ce secteur, il était difficile de considérer qu'il faisait l'objet d'une véritable priorité.

Dans le projet de budget primitif, les crédits inscrits à ce titre représentaient 1.617,8 millions de francs, marquant ainsi une progression de 13,7 % par rapport à l'année précédente.

Cette évolution apparemment significative résultait cependant pour l'essentiel des mesures acquises, et plus particulièrement de deux ajustements importants :

- la remise à niveau des crédits d'entretien des mineurs (+ 110 millions de francs), opération jusqu'alors effectuée en collectif ;

- un abondement de 26 millions de francs au titre de la revalorisation des régimes indemnitaires, traduisant ainsi les conséquences du protocole d'accord du 14 décembre 1988.

En revanche, dans le projet initial, les mesures nouvelles en dépenses ordinaires ne représentaient que 34,1 millions de francs.

Toutefois, à la demande de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a décidé de compléter ces moyens à hauteur de 8,6 millions.

Les crédits inscrits au titre de l'éducation surveillée atteignent donc désormais 1.626,4 millions de francs traduisant ainsi une amélioration réelle, mais timide, des moyens mobilisés en faveur d'un secteur dont les missions sont appelées à croître encore plus rapidement du fait de l'évolution récente de la législation.

Ainsi, dans le projet initial, les mesures nouvelles proposées au titre des dépenses de fonctionnement avaient essentiellement pour objet :

- d'assurer la création de 31 emplois, soit 30 postes d'éducateurs et un de directeur pour la mission d'Outre-mer. Parallèlement, le repyramidage de 40 emplois permettra de renforcer l'encadrement des services,

- de compléter à hauteur de 12 millions de francs les crédits de rémunération afin de tenir compte de la situation réelle des personnels,

- de renforcer les moyens informatiques (+ 1,9 million, soit + 74 %), les dépenses de formation professionnelle (+ 1,2 million) et les crédits affectés au parc automobile (+ 1,5 million, soit 14 %),

A la demande de l'Assemblée nationale, le Gouvernement a cependant dégagé des crédits supplémentaires pour :

- renforcer les actions de prévention sanitaire conduites à l'égard des mineurs et des jeunes majeurs ;

- compléter les moyens de fonctionnement courants des services afin de développer les actions de prévention et de diversifier les modes d'hébergement des mineurs (4 millions) ;

S'agissant des moyens d'intervention, l'éducation surveillée bénéficiait, dans le projet initial, d'une mesure nouvelle de 1 million de francs (+ 12,9 %) afin d'accroître la politique partenariat menée par ce service. Ces crédits ont en outre été complétés devant l'Assemblée nationale à hauteur de 1 million afin d'accentuer les actions conduites en liaison avec les collectivités locales et les avocats en vue de faciliter l'accès des jeunes au droit.

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, les crédits demandés pour 1990 s'élèvent à 37 millions en autorisations de programme (+ 2 %) et 42,5 millions en crédits de paiement (+ 5,4 %).

En conséquence, l'éducation surveillée pourra acquérir une dizaine de structures nouvelles et procéder à des travaux de réaménagement ou de modernisation dans vingt autres établissements. En revanche, le problème des bâtiments anciens - souvent inadaptés - reste entier, l'éducation surveillée n'ayant toujours pas réussi à obtenir que le produit de leur vente lui soit reversé sous forme d'un fonds de concours. Dès lors, elle se voit contrainte de procéder par voie d'échanges, ce qui limite fortement les possibilités d'adaptation de son patrimoine immobilier.

V. LES AUTRES INTERVENTIONS

A côté des trois grands domaines d'interventions que sont l'administration pénitentiaire, les services judiciaires et l'éducation surveillée, le budget de la Justice retrace les dotations destinées à l'administration centrale, mais également celles relatives au Conseil d'Etat. Or, pour 1990, celles-ci sont largement influencées par deux mesures en transfert qui donnent à leur évolution d'ensemble un caractère quelque peu atypique.

A. LE CONSEIL D'ETAT

En application de la loi du 31 décembre 1987, le Secrétariat général du Conseil d'Etat doit prendre en charge, à compter du 1er janvier prochain, la gestion du corps des conseillers de

tribunal administratif et de cours administratives d'appel, alors que celle-ci était jusqu'alors assurée par le ministère de l'Intérieur.

De fait, le Conseil d'Etat reçoit donc 149,55 millions de francs sous forme de transferts qui correspondent aux crédits de personnel afférents à :

- 521 emplois de magistrats, dont 53 créés au titre 1990,
- 13 emplois administratifs et qui constituent la cellule de gestion de ce corps.

On notera dès maintenant que cette opération devrait être complétée, l'an prochain, par le transfert au Conseil d'Etat des moyens de fonctionnement courants afférents à ces mêmes juridictions.

Pour 1990, ce mouvement explique, à lui seul, l'évolution spectaculaire des crédits demandés au titre du Conseil d'Etat (+ 114 %). En effet, les autres mesures nouvelles en dépenses ordinaires ne représentent qu'un million de francs et retracent :

- un accroissement des crédits consacrés aux loyers (+ 0,9 million) et une revalorisation de certaines indemnités (+ 0,1 million) ;
- un ajustement important des moyens informatiques (+ 1,4 million) ;
- une économie de 0,5 million due à la suppression de 5 emplois administratifs.

Parallèlement, les dépenses d'investissement s'élèvent à 4 millions en autorisations de programme (+ 29 %) tandis que les crédits de paiement reviennent à 2,3 millions de francs (- 17,8 %).

Force est de constater que ces ajustements ne sont pas à la hauteur des problèmes que connaît cette juridiction. En effet, le Conseil d'Etat se trouve également dans une situation critique. Le nombre des affaires restant à juger est passé d'environ 15.000 en 1980 à 27.800 à la fin de 1988 et représente désormais plus de trois ans d'activité.

Certes, la création récente des cours administratives d'appel devrait atténuer la pression qui s'exerce sur le Conseil d'Etat. Toutefois, une amélioration durable du fonctionnement de cette juridiction se heurte à une double contrainte :

- celle qui tient à la taille relativement réduite de l'institution et de ses moyens,

- celle qui tient aux locaux du Conseil d'Etat dont la surface est actuellement tout juste suffisante, même complétée par des extensions à proximité du Palais-Royal.

A l'évidence, pour surmonter ces deux contraintes, des crédits nouveaux importants seraient nécessaires.

B. L'ADMINISTRATION CENTRALE

Les dotations mobilisées à ce titre s'élèvent à 2.343,49 millions de francs - dont 2.331,5 sous forme de dépenses ordinaires - et progressent donc apparemment de 0,8 %. Toutefois, pour apprécier leur évolution réelle, il convient de tenir compte du transfert, sur le budget de la Solidarité, des moyens d'intervention de la mission interministérielle de lutte contre la toxicomanie. Si l'on diminue l'impact de cette mesure - qui porte sur 147,7 millions -, l'augmentation effective des crédits s'établit alors à 7 %.

Hors transfert, les mesures nouvelles demandées aux titres III et IV représentent 59,87 millions de francs et selon la Chancellerie, traduisent le rôle important donné à l'administration centrale dans la mise en oeuvre du plan de modernisation de la justice. Dans cette optique, il est donc proposé :

- de compléter les crédits de formation professionnelle (+ 5,5 millions), l'essentiel de cet effort étant d'ailleurs consenti au profit des cadres ;

- d'améliorer le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'administration centrale (+ 5,9 millions) ;

- de créer 10 emplois, dont 8 destinés au service informatique et 2 pour le service de la communication ;

- de procéder à de nombreuses transformations d'emplois tout en supprimant 30 postes dans le cadre de la politique de redéploiement des effectifs ;

- de renforcer les dotations informatiques (+ 11,7 millions) et les moyens généraux des services (+ 16,9 millions), cette dernière mesure devant notamment permettre une extension des locaux mis à la disposition du ministère.

Parallèlement, certains ajustements apparaissent comme les conséquences directes de mesures adoptées dans d'autres domaines. Ainsi :

- la mise en place des permanences d'orientation pénale justifie la création de 8 emplois d'assistantes sociales, qui viennent s'ajouter aux 8 postes d'éducateurs ouverts au titre de l'administration pénitentiaire :

- l'ouverture de nouveaux établissements pénitentiaires entraîne la création de 50 postes d'administration centrale (+ 8,8 millions), dont 33 emplois d'assistantes sociales et 1 d'infirmier.

Ainsi, les crédits demandés pour 1990 au titre des services centraux permettront, dans une certaine mesure, de remédier au dysfonctionnement récemment mis en évidence par la mission relative à l'organisation des administrations centrales. Toutefois, il convient également de souligner qu'une partie non négligeable de ces moyens nouveaux se trouve, là encore, absorbée par la mise en oeuvre du programme de réalisation des établissements pénitentiaires.

CONCLUSION

A l'issue de cet examen, il apparaît qu'en dépit d'une croissance relativement sensible, les crédits destinés au ministère de la Justice ne représenteront en 1990 que 1,38 % des dépenses de l'Etat, soit seulement 0,2 point de plus qu'en 1989. Force est de constater que les dotations attribuées à la Chancellerie sont loin de refléter l'importance sociale de la justice.

Encore faut-il souligner que les moyens supplémentaires demandés pour 1990 ne permettront pas de conduire une véritable politique volontariste. En effet, plus de 60 % des mesures nouvelles demandées au titre des dépenses ordinaires se trouvent directement ou indirectement liées aux deux événements : l'ouverture de nouvelles places de prison dans le cadre du programme "13000" et l'application des protocoles d'accord signés avec les syndicats.

Au-delà de ces contraintes incontournables, le projet de budget privilégie à nouveau l'Administration pénitentiaire. Sur fond de grève et de surpopulation carcérale, un tel choix se justifie amplement.

Toutefois, il est regrettable que cette situation conduise, comme les années passées, à limiter l'effort consenti à l'égard des juridictions. En effet, et malgré de nombreuses mesures ponctuelles très positives, le projet de budget ne permet pas de dégager les masses financières suffisantes pour donner enfin à l'institution judiciaire les moyens tant humains que matériels qui lui sont pourtant indispensables pour surmonter rapidement la crise qu'elle traverse.

Aussi, et tout en appréciant le retournement de tendance qui semble se dessiner en faveur de l'éducation surveillée, votre commission des Finances vous demandera de ne pas adopter le budget de la Justice pour 1990. Elle souhaite ainsi manifester clairement sa volonté de voir enfin notre pays consacrer des crédits suffisants à une institution essentielle pour l'équilibre de notre société.

ANNEXE

Relevé des modifications apportées par l'Assemblée nationale lors de la deuxième délibération

En deuxième délibération, le Gouvernement a décidé de majorer les crédits de ce ministère à hauteur de 36,1 millions de francs en dépenses ordinaires et 3,5 millions de francs en crédits d'équipement.

• S'agissant des crédits du titre III, les dotations complémentaires atteignent 30,5 millions de francs, soit

- + 10 millions pour l'informatique, afin d'acheter des logiciels "pédagogiques" et d'étendre l'application "greffe pénitentiaire" à un établissement supplémentaire,
- + 4 millions afin d'engager des études sur le fonctionnement des juridictions,
- + 4 millions pour moderniser l'équipement pédagogique de l'Ecole nationale des greffes,
- + 4 millions afin de renforcer les actions de prévention sanitaire menées à l'égard des détenus et mineurs pris en charge par l'éducation surveillée,
- + 2,5 millions pour accroître les moyens consacrés par l'éducation surveillée à l'hébergement en petite structure et aux actions de lutte contre l'illettrisme,
- + 2 millions pour assurer le recours à des vacataires lorsque les agents se trouvent en formation.

• Les subventions du titre IV sont majorées de 5,6 millions afin notamment de compléter les moyens d'intervention

des permanences d'orientation pénale (- 4 millions) et de faciliter l'accès au droit pour les mineurs (+ 1 million) en liaison avec les avocats et les collectivités locales.

- Les crédits d'équipement des juridictions sont complétés à hauteur de 3,5 millions de francs, (+ 1,1 % par rapport à la dotation initiale), en AP et en CP, afin de financer des travaux de rénovation dans les bâtiments judiciaires.

Les crédits complémentaires ainsi mobilisés au bénéfice du budget de la Justice répondent certes à des besoins reconnus. Ils demeurent cependant insuffisants pour modifier le jugement négatif que votre Commission avait porté sur ce budget et qui reposait avant tout sur le constat que les moyens matériels et humains mis à la disposition des juridictions sont largement insuffisants pour permettre de surmonter la crise que traverse l'institution judiciaire.

Lors d'une séance tenue le 16 novembre 1989, la commission des Finances a procédé, sur le rapport de M. Jean Arthuis, rapporteur spécial, à l'examen du projet de budget de la Justice pour 1990.

A l'issue de cet examen, elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le budget de la Justice pour 1990.