

**Commission d'évaluation des politiques publiques consacrées à l'examen de l'exécution
2017 de la mission Justice**
(Mardi 28 mai, à parti de 21 heures)

Monsieur le Président, Madame la Ministre,
Mes chers collègues,

Le projet de loi de finances pour 2018 proposait, pour ce qui est de la mission *Justice*, un nouveau budget en croissance fondé sur l'augmentation des crédits et des emplois de l'ensemble des programmes. Le montant des crédits inscrits s'établissait à 8 722,11 millions d'euros (soit 6 977,53 millions d'euros hors CAS pensions). Quel bilan peut-on en tirer ?

- **De fait, l'exécution 2018 se solde par une nouvelle et sensible augmentation des financements disponibles** : les crédits de paiement [CP] atteignent la somme de 8 687,59 millions d'euros, en hausse de 3,36 % (soit 6 906,94 millions d'euros hors CAS pensions). Le montant des crédits de paiement consommés progresse pour sa part de 2,75 % et s'élève à 8 605,89 millions d'euros. En revanche, les autorisations d'engagement disponibles et consommées reculent de respectivement 16,52 % (à 11 004,72 millions d'euros) et de 6,65 % (à 8 453,36 millions d'euros). Ce mouvement s'explique par le rythme des opérations de l'Administration pénitentiaire.

Pour autant, **l'exécution 2018 s'inscrit bien dans le mouvement de progression continue des ressources allouées à la mission, avec des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'un niveau inédits**. À l'exclusion de l'Administration pénitentiaire, le montant des dépenses (en CP) augmente pour l'ensemble des programmes. En revanche, **le rythme de cette croissance apparaît moins soutenu qu'en 2017 s'agissant des CP (+ 2,08 % contre 4,29 %)**.

Par rapport aux crédits disponibles, l'exécution 2018 est marquée par une baisse très sensible du taux de consommation des AE (de 78,60 % à 76,81 %), du fait de la conjonction de deux facteurs : d'une part, l'importance des reports et des crédits disponibles ; d'autre part, les difficultés rencontrées dans la conduite d'opérations complexes de l'Administration pénitentiaire. La diminution apparaît plus modérée s'agissant des CP (de 99,64 % à 99,06 %).

On notera cependant **l'absence de véritables tensions dans l'exécution de la programmation**. Ainsi, la régulation budgétaire n'a donné lieu qu'à une annulation de crédits d'un montant très modéré en loi de finances rectificatives (67,17 millions d'euros en AE et 60,75 millions d'euros en CP). **Cette relative souplesse en gestion s'explique en partie par la réduction du taux de mise en réserve des crédits** (de 8 % à 3 % pour le hors titre II).

Les dépenses de personnel représentent 64,17 % des dépenses de l'exercice (soit 5 424,72 millions d'euros). **Les crédits consommés sur le titre II connaissent une croissance sensible (3,13%)** mais en léger retrait par rapport à 2017 (+ 4,75 %). Les dépenses de fonctionnement augmentent de 6,92 % (2 125,36 millions d'euros en CP). Elles excèdent le montant prévu en LFI du fait d'un nouveau dépassement de l'enveloppe des frais de justice.

- **La mission Justice voit de nouveaux ses effectifs augmenter et atteindre un niveau inégalé de 83 552 équivalents temps plein travaillés** (contre 82 204 ETPT en 2017 et 81 030 en 2016). **Ce renforcement bénéficie en tout premier lieu à l'Administration pénitentiaire (+ 1 111 ETPT) et, à un moindre degré, au programme 310 Conduite et pilotage de la politique de la justice (+ 175 ETPT)**. La progression apparaît nettement plus modeste en ce qui concerne la Protection judiciaire de la Jeunesse (+ 45 ETPT) et la Justice judiciaire (+19 ETPT).

L'exercice 2018 s'achève néanmoins par **une nouvelle sous-exécution du plafond d'emplois** (- 1261 ETPT). L'écart par rapport aux prévisions de la LFI tient principalement aux résultats obtenus par trois programmes : la Justice judiciaire (- 767 ETPT) ; l'Administration pénitentiaire (- 363 ETPT) ; la Protection judiciaire de la jeunesse (- 113 ETPT).

Au plan des emplois, **deux faits marquants méritent d'être soulignés : une augmentation significative de l'effectif des magistrats en activité**, en conséquence de l'affectation de 359 auditeurs de justice en 2016 ; **la réalisation du schéma d'emploi de l'Administration pénitentiaire pour 2018 et le rattrapage de la sous-exécution 2017**, avec la création d'une partie des 100 postes de surveillants pénitentiaires prévus par le protocole de sortie de crise conclu le 29 janvier 2018.

- Sur la base de tous ces chiffres, **nous pouvons sans doute donner acte au ministère de la Justice des progrès accomplis dans l'exécution de la loi de finances**. Pour autant, d'autres

résultats plus contrastés soulèvent encore quelques interrogations quant à **la maîtrise des dépenses et l'efficacité du service public de la Justice.**

Au plan budgétaire, notons, en premier lieu, que l'exécution 2018 se solde par **un nouveau dépassement de « l'enveloppe » des frais de justice.** Le montant des crédits consommés sur ce poste atteint 527,9 millions d'euros contre une dépense escomptée de 478,5 millions d'euros. Il dépasse même le résultat de l'exécution 2017 (soit 495,5 millions d'euros). En soi, ces chiffres doivent pousser le ministère de la Justice à approfondir les expérimentations et la mise en œuvre des mesures d'économies évoquées au cours de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

En second lieu, **je tiens vraiment à attirer l'attention de nos collègues sur l'évolution de l'aide juridictionnelle** : la consommation des crédits alloués à son financement progresse en effet de manière spectaculaire, avec une croissance de 13,51 %. **Ce chiffre ne peut que nous interroger sur la capacité des pouvoirs publics – et singulièrement du Gouvernement – à maîtriser les effets profondément inflationnistes de la réforme mise en œuvre entre 2016 et 2018.** La question se pose d'autant plus qu'en 2018, le taux de recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle enregistre une nouvelle dégradation.

Sur le plan des performances de la Mission, **je ne peux que relever la persistance de l'écart entre la progression des ressources budgétaires et les résultats obtenus.** Ainsi, **plusieurs des indicateurs les plus significatifs au regard des missions de la Justice montrent ainsi des résultats en deçà des cibles assignées, une performance à peine équivalente à celle qui avait été mesurée en 2017, voire en 2016.** Ce constat prend un relief tout particulier en ce qui concerne les délais de traitement des procédures civiles (devant les cours d'appel et les tribunaux de grande instance) ou le taux d'occupation des établissements pénitentiaires. Mais on peut percevoir d'autres contre-performances ou difficultés dans l'évolution du pourcentage de juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles.

Le ministère de la Justice s'est engagé dans un développement résolu de ces ressources informatiques, avec deux objectifs : dégager des gains de productivité par le biais de la dématérialisation des procédures (civiles et pénales) ; étendre l'information offerte aux justiciables. Or, la Cour des comptes évoque une difficulté à identifier les économies réalisées en 2018 dans la mesure où la dématérialisation n'est pas encore effective. Dès lors, je souhaiterais vous poser trois questions :

- **Quel est l'état de réalisation des grands projets informatiques du ministère de la Justice ?**
- **Quelles économies leur mise en service opérationnelle pourrait-elle permettre de dégager ?**
- Le renforcement des ressources informatiques peut-il contribuer à la mise en place de nouveaux indicateurs de performance (notamment pour mesurer l'efficacité de la réponse pénale) ? Surtout, **les applications en cours de développement vont-elles doter le ministère de la Justice des instruments de mesure des coûts et d'affectation rationnelle des ressources** dont l'enquête de la Cour des comptes sur « l'Approche méthodologique des coûts de la justice » a montré toute la nécessité ?

J'en viens au thème des travaux de contrôle que j'ai réalisés, à savoir la prise en charge des auteurs d'actes terroristes.

Depuis les attaques perpétrées en janvier et novembre 2015, **la « prise en charge » des auteurs d'actes terroristes constitue un enjeu d'une importance croissante pour l'ensemble de la Mission Justice.**

Il en va ainsi pour **le Parquet près du Tribunal de Grande instance de Paris.** Celui-ci traite actuellement 417 informations judiciaires et 270 enquêtes préliminaires. Les informations concernent 512 personnes mises en examen (dont 244 détenus). Depuis 2012, 1 630 procédures ont été ouvertes.

Au sein des établissements pénitentiaires, les derniers chiffres communiqués par l'Administration font état de **952 détenus de droit commun suspectés de radicalisation (DCSR).** Le nombre des « terroristes islamistes » (TIS) s'élève à un plus de 500. Sur les 170 000 individus placés sous-main de justice en milieu ouvert, on recense 250 TIS et 600 DCSR.

Toutefois, **le traitement des auteurs d'infractions terroristes paraît devoir mobiliser des moyens importants et nouveaux**. Par rapport à d'autres mouvances ayant frappé la France entre les années 1970 et 1990, le terrorisme se revendiquant de mouvements islamistes présente en effet certaines spécificités liées à ses fondements idéologiques et aux dynamiques de groupe qui le caractérisent.

Ce constat a conduit le ministère de la Justice à développer un dispositif aujourd'hui relativement complet et bien pourvu en ressources.

S'agissant de l'exercice des poursuites pénales, ce dispositif repose sur **la mise en place d'un parquet national antiterroriste [PNAT]**. Créé dans le cadre de la loi de programmation 2018-2022 et de réforme de la Justice, ce ministère public spécialisé et à compétence nationale va succéder au Parquet de Paris.

Pour ce qui concerne les conditions d'incarcération, **le ministère de la Justice tend à systématiser des procédures d'évaluation préalable à l'affectation dans un établissement pénitentiaire et à la fixation du régime de détention.**

Le dispositif repose sur la mise en place, à la suite de l'expérimentation réalisée en 2016 au Centre national d'Évaluation de Fresnes, de **quatre quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER)**. Ceux-ci se trouvent au sein des maisons d'arrêt de Fresnes (Val-de-Marne), de Fleury-Mérogis (Essonne), d'Osny (Val-d'Oise) et de Vendin-le-Vieil (Pas-de-Calais). 450 places devaient être ouvertes au premier semestre 2019. L'évaluation au sein de ces structures nouvelles s'étalent sur 17 semaines. À l'issue de cette période, les détenus peuvent être placés sous régime de détention ordinaires, dans un quartier de prise en charge de la radicalisation (– QPR– à Annoeulin et Vendin-le-Vieil) ou en quartier d'isolement [QI].

D'après l'ensemble des acteurs rencontrés, l'évaluation réalisée dans le cadre des QER donne satisfaction, même si l'on ne dispose pas à proprement parler d'étude scientifique sur leurs réalisations. **On notera en revanche que la durée de l'évaluation et le nombre de places finalement restreintes pèsent sur la capacité d'accueil.**

En détention ordinaire ou en milieu ouvert, le suivi des TIS ou DCSR incombe aux agents des services pénitentiaires d'insertion et de probation pénitentiaire [SPIPP]. D'après les représentants des organisations syndicales, cette tâche s'ajoute aux missions ordinaires des services. Elle doit être accomplie à moyens constants et ne donne pas nécessairement lieu à une organisation spécifique des SPIPP suivant leurs ressources et leur charge de travail.

Ces éléments factuels me conduisent, Madame la Ministre, à vous interroger sur les points suivants :

1° Quels instruments ou indicateurs de performance le Gouvernement compte-t-il mettre en place afin d'assurer **une évaluation des moyens et des politiques conduits dans la prise en charge des auteurs d'actes terroristes** ?

2° **Quelles décisions budgétaires le Gouvernement entend-il proposer au Parlement afin d'assurer l'adaptation des ressources de la Justice à de nouvelles charges créées par les suites des crises successives auxquelles la France a pu être confrontées depuis 2015** ? Je pense ici aux besoins humains, financiers et matériels que ne manqueront pas de susciter, l'organisation des procès engendrés par les attaques terroristes perpétrées à partir de janvier 2015, ainsi que l'éventuel retour de Français des théâtres d'opération du Levant.

Je pense également à la dotation du PNAT en magistrats envisagée par la Chancellerie. Dans une certaine mesure, le transfert d'effectifs peut mettre en cause la capacité du Parquet de Paris à d'accomplir des missions dont le poids va croissant.

3° Par quels dispositifs la coordination des acteurs des différents maillons de la chaîne pénale peut-elle être garantie ?

Je vous remercie.