



## UNION SYNDICALE DES MAGISTRATS

33, rue du Four 75006 PARIS

Tél. : 01 43 54 21 26

Fax : 01 43 29 96 20

E-mail : [usmagistrats@club-internet.fr](mailto:usmagistrats@club-internet.fr)

Site : [www.union-syndicale-magistrats.org](http://www.union-syndicale-magistrats.org)

4 octobre 2011

# OBSERVATIONS DE L'USM sur le projet de loi de finances pour 2012

## **INTRODUCTION : évolution générale des crédits du Ministère**

Comme chaque année, le budget a été annoncé en hausse substantielle : + 4 %, ce qui pourrait apparaître dans un contexte de crise économique et budgétaire comme une excellente nouvelle.

Mais à y regarder de plus près, la nouvelle n'est pas aussi excellente qu'il y paraît :

1 - Tout d'abord depuis des années les budgets sont annoncés en hausse (+ 19 % par rapport à 2007 peut-on lire dans la communication ministérielle). Pour autant la situation des juridictions, des établissements pénitentiaires et des services de la PJJ est plus tendue que jamais, comme l'avait montré à l'automne 2010 le livre blanc sur l'état de la justice, fruit de la visite de 165 juridictions, édité par l'USM (document joint).

2 - Si augmentation il y a, il faut la mettre en parallèle avec l'augmentation des recours à la justice, plus encore en situation de crise et avec une politique pénale qui a conduit à une augmentation régulière du nombre des personnes détenues.

En mars 2011, juste après les grandes mobilisations du monde judiciaire et policier consécutives aux accusations du Président de la République lors du drame de Pornic, le Ministère de la Justice avait diffusé aux médias une note présentant très positivement, mais de façon erronée les chiffres de la Justice en France.

L'USM avait alors procédé à une étude comparative des chiffres clés du Ministère de la Justice 2002/2010 et mis en perspective les avancées relevées par le Ministère sur le plan budgétaire avec les évolutions des contentieux et des effectifs.

Cette note, jointe en annexe aux présentes observations, est conforme aux conclusions du dernier rapport de la CEPEJ 2010 qui montrait clairement que pendant qu'en France on augmentait les budgets en moyenne de 5% l'an, ils augmentaient trois à quatre fois plus dans les autres grandes démocraties européennes (Allemagne, Italie, Grande Bretagne Espagne ...).

La CEPEJ relevait qu'en France il existe « *un effet de ciseaux sur le budget de la justice judiciaire, entre une évolution négative ou stagnante des crédits et une évolution croissante des besoins, qu'il s'agisse des personnels, des crédits de fonctionnement ou des frais de justice* ».

3 - Comme tous les ans, toutes les augmentations budgétaires sont en réalité affectées à l'administration pénitentiaire (1,5 milliard d'euros en AE et 208 millions en CP), la PJJ voyant son budget très légèrement progresser (+ 35 Millions d'euros en AE et 15 Millions d'euros en CP), alors que le budget des services judiciaires est en nette baisse.

S'il est évident que compte tenu de l'état de nos prisons et de la politique pénale menée un effort massif doit être mis en œuvre dans le domaine pénitentiaire et que les augmentations du budget de la PJJ après la baisse de 8 % chaque année depuis 2 ans étaient indispensables, la baisse importante en AE du budget des services judiciaires ne peut qu'inquiéter.

Si en CP, une légère hausse est programmée (de 2,960 milliards d'euros en 2011 à 2,982 milliards en 2012 en réintégrant le budget du CSM autonomisé en 2012, soit une hausse de 0,74%), les AE sont en chute libre.

Alors qu'en 2011, celles-ci étaient de 4,283 milliards d'euros, elles passent en 2012 à 3,609 milliards d'euros (en intégrant le budget autonome du CSM 2012 pour permettre une comparaison), soit une baisse de plus de 15 % (cf pages 23 et 24).

Plus que les dépenses de personnel qui stagnent en réalité, ce sont les dépenses de fonctionnement et d'investissement pour l'avenir qui sont concernées par des baisses très importantes.

Compte tenu de l'état actuel des juridictions, de leurs budgets de fonctionnement déjà très insuffisants les mettant, année après année, dans l'incapacité de payer les créanciers dès le mois de juin, ces coupes budgétaires qui permettent peut-être à court terme, en période électorale de présenter un budget équilibré sur le plan comptable, vont rendre impossible à très court terme un fonctionnement normal des juridictions et augurent mal de l'avenir.

**Tableau comparatif 2011/2012 des autorisations d'engagement  
du programme 106 « Justice Judiciaire » en millions d'euros**

		2011	2012	Différence en %
Contentieux civils	Personnel	851,4	862,4	+1,29 %
	Fonctionnement	79,7	63,1	- 20,82 %
Contentieux pénaux et politique pénale	Personnel	708,5	714,9	+ 0,9 %
	Fonctionnement	423,2	325,6	- 23,06 %
Cassation	Personnel	57,2	58,7	+ 2,62 %
	Fonctionnement	9,2	0,2	- 97,82 %
Enregistrement décisions judiciaires	Personnel	12,1	12,0	- 0,82 %
	Fonctionnement	1,8	1,5	- 16,66 %
Formation	Personnel	49,1	52,4	+ 6,72 %
	Fonctionnement	32,2	32,3	+ 0,31 %
Support accès au droit	Personnel	28,7	28,0	- 2,44 %
Soutien	Personnel	327,3	337,4	+ 3,08 %
	Fonctionnement	354,3	331,0	- 6,57 %
	Investissement	1 332,1	780,7	- 41,39 %
	Intervention	13,1	4,6	- 64,88 %

Enfin en ce qui concerne l'accès au droit et à la Justice, si le budget de l'aide juridictionnelle, après des années de baisse, est à nouveau en hausse, c'est au détriment des budgets du développement de l'accès au droit, de l'aide aux victimes et de la médiation, qui sont en régression. Il semble par ailleurs que le financement de cette hausse budgétaire ne soit dû qu'à la contribution supplémentaire de 35 euros imposée aux personnes introduisant certaines instances civiles, sociales, commerciales ou administratives, dont l'USM dénonce le dispositif qui heurte de front le principe de la liberté d'accès à la justice.

**L'USM dénonce un budget de la Justice en trompe l'œil, en réalité en baisse en ce qui concerne les services judiciaires, malgré quelques recrutements qui demeurent insuffisants pour faire face aux nouvelles charges nées de lois adoptées en cours d'année 2011.**

Elle constate par ailleurs que les craintes exprimées ces dernières années d'un ralentissement de l'activité, d'un allongement des délais de jugement consécutifs à la réforme de la carte judiciaire, à la mise en œuvre chaotique du projet Cassiopée ou à l'absence de recrutements en nombres suffisants, notamment pour les greffes, sont confirmées par les chiffres fournis par le Ministère.

## **I – LES BUDGETS « JUSTICE JUDICIAIRE » (programme 166 – 101 – 310 – 335)**

### **A - Sur les effectifs de magistrats et fonctionnaires**

#### **1 - Les effectifs de magistrats**

Après des années de baisse (les départs en retraite n'étant pas compensés par les recrutements très faibles par voie de concours), le schéma d'emplois 2012 prévoit la création de 84 postes de magistrats (page 44), soit à quelques unités près le nombre de magistrats qu'il était prévu de supprimer dans le budget 2011 (79).

Ces recrutements sont présentés comme nécessaires au regard de l'adoption par le parlement en 2011 de 3 réformes (garde à vue, hospitalisation sans consentement et citoyens assesseurs) qui augmentent la charge et le temps de travail des magistrats, comme en attestaient les différentes études d'impact.

Pour autant ces recrutements sont largement insuffisants pour faire face à l'entrée en vigueur des nouvelles lois.

Ainsi, le nombre de magistrats supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre de la réforme des citoyens assesseurs était estimé à 65 et celui pour l'hospitalisation sans consentement à 80. La loi sur la garde à vue a par ailleurs augmenté la charge de travail des parquets.

La seule comparaison des chiffres démontre que les recrutements nouveaux, pour réels qu'ils soient, sont bien inférieurs à ce qui serait nécessaire pour la mise en œuvre des lois nouvelles, et donc a fortiori pour combler les retards accumulés depuis des années.

La communication ministérielle est donc manifestement (volontairement ?) erronée sur ce point.

En outre, compte tenu des délais de recrutement et de formation, les nouveaux magistrats n'arriveront en juridiction qu'en septembre 2012 au mieux. Les lois précitées se mettent donc en œuvre dans un premier temps à moyens constants.

#### **2 - Les effectifs de fonctionnaires**

Chacun sait que la situation des greffes est particulièrement tendue et que ces insuffisances en termes d'effectifs de greffe conduisent malgré le dévouement des personnels à une asphyxie progressive de l'institution.

Le dernier rapport de la CEPEJ montrait que chaque magistrat bénéficiait en France de l'assistance de deux personnels de greffe, alors qu'en Espagne ce ratio est plus de 5 fois supérieur, à nombre de juges équivalent.

On comprend aisément qu'il est essentiel d'augmenter très substantiellement le nombre de fonctionnaires.

Le projet de budget 2012 se propose de créer des postes de personnels de greffe : 24 greffiers en chef, 370 greffiers, 30 personnels administratifs et techniques de catégorie B. Mais dans le même temps, sont supprimés 226 postes de catégorie C.

On ne peut que se féliciter du recrutement de fonctionnaires supplémentaires, même si l'augmentation (qui n'est au final que de 198, soit moins d'un fonctionnaire supplémentaire par juridiction) est à l'évidence insuffisante pour faire face à l'augmentation des charges de travail.

### 3 – Le transfert des charges d'escorte et de garde des palais de justice du Ministère de l'intérieur vers la Ministère de la Justice.

En 2010, l'USM avait manifesté son inquiétude quant à ce transfert envisagé de charges. Elle avait estimé qu'il ne s'agissait en rien de « charges indues » pour le Ministère de l'Intérieur comme le répétaient certains syndicats de policiers et le Ministre de l'Intérieur lui-même.

L'USM considère qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer la sécurité des bâtiments administratifs, plus encore lorsqu'il s'agit de tribunaux.

Dans le cadre de la LOPPSI 2, a néanmoins été acté le transfert de ces charges vers le Ministère de la Justice. Le Garde des Sceaux avait alors assuré que le transfert de charges s'accompagnerait du transfert des financements et des personnels. Rien dans le projet de budget 2011 ne permettait de s'assurer de l'existence de ce transfert de financement.

La réalité au 1<sup>er</sup> septembre 2011 a montré que nos inquiétudes étaient fondées. Dans les 3 ressorts de cours d'appels concernés par l'expérimentation (Riom, Metz et Nancy), les insuffisances en personnel pour assurer les escortes ont conduit à un ralentissement de l'activité pénale des juridictions et à la mise en liberté de certains détenus, faute d'avoir pu être extraits et donc jugés dans les délais requis par le Code de procédure pénale.

L'USM avait dénoncé cet état de fait par communiqué et demandé un moratoire sur la réforme (cf annexe).

Depuis lors, il semble que la logique ministérielle ait changé. Le transfert de 250 ETPT vers la Justice est à cet égard une bonne nouvelle. Mais ce chiffre doit être relativisé puisque 148 postes sont parallèlement transférés à l'administration pénitentiaire vers les plateformes interrégionales. Surtout, ces effectifs nous semblent bien insuffisants pour faire face à l'ensemble des missions nouvelles, alors que le Ministère de l'Intérieur avait (sous) estimé à 1000 ETPT la charge de ces missions et que les professionnels du monde judiciaire considèrent unanimement que c'est 2000 à 3000 ETPT qu'il conviendrait de prévoir.

## **B - Sur les conséquences de ces sous effectifs en matière de traitement des affaires**

Depuis des années, l'USM dénonce les difficultés des personnels du Ministère (magistrats et fonctionnaires) pour accomplir l'ensemble de leurs missions.

La chancellerie dans les documents budgétaires reconnaît à demi mot ces difficultés. Ainsi on peut lire que :

- les lois nouvelles adoptées en 2011, « *constituent un réel défi pour l'institution judiciaire qui devra fin 2011 et en 2012, faire face à une demande de droit nouvelle dans des délais restreints* » (page 20).

- existent « *des incertitudes liées, non seulement au nombre de procédures nouvelles à traiter dans le cadre de la loi concernant l'hospitalisation psychiatrique, mais également à la nécessaire réorganisation des parquets dans le cadre de la réforme de la garde à vue. De telles incertitudes risquent d'avoir une influence sur certains indicateurs, tels que les délais de traitement, l'ancienneté moyenne du stock ou le nombre d'affaires traitées par magistrat* » (page 21).

Les prévisions optimistes pour 2011, qui estimaient possible une baisse du temps de traitement des affaires, ne se sont pas réalisées (p32).

Si les prévisions pour la Cour de Cassation (15,3 mois) et les TGI (7 mois) ont été tenues, il n'en est pas de même pour les cours d'appel (11,5 mois au lieu des 11 mois envisagés), les tribunaux d'instance (5,1 mois au lieu des 4,7 prévus) et des conseils de prud'hommes (10,5 mois au lieu des 9,3 mois prévus).

De même, le pourcentage de juridictions dépassant le seuil moyen (p33) est largement supérieur à ce qui était envisagé, notamment pour les cours d'appel (12 % au lieu de 9 % prévu) et les tribunaux d'instance (35 % au lieu des 25 % prévus).

Enfin, l'ancienneté moyenne du stock de procédures en attente de jugement est quasi inchangée, quelle que soit le type de juridiction concernée.

Pour expliquer ces mauvais résultats, la chancellerie avance des arguments que l'USM avait soutenus dans les années passées, mais que le Ministère avait à l'époque démentis :

- Dans les TI et les TGI un effet carte judiciaire :

Il est en effet indiqué que « *les tribunaux ayant absorbé l'activité des tribunaux fermés doivent adapter leur fonctionnement à la nouvelle organisation issue de la fusion* » ou que pour les TGI qui « *absorbent l'activité et les personnels des tribunaux fermés, les bénéficiaires attendus en termes d'efficacité seront précédés d'une période de latence où les résultats seront nécessairement impactés par les réorganisations nécessaires* ».

Ainsi il est noté (page 35) que les TGI ont vu leur capacité de traitement diminuer de 3500 affaires entre 2009 et 2010.

Cette situation ne peut surprendre.

A l'occasion de la suppression des juridictions, si les dossiers ont bien été transférés dans les juridictions absorbantes, les effectifs de magistrats et fonctionnaires n'ont pas suivi, comme le démontrent les différentes circulaires de localisation. Comme l'USM avait pu le constater lors de ses visites des juridictions en 2010, ce sont en général plus de la moitié des postes de fonctionnaires qui ont été supprimés à l'occasion des opérations de fermetures (cf livre blanc de l'USM page 54).

Il est aussi noté que la mauvaise performance de l'indicateur Tribunaux d'instance est « *due à la disparition dans le cadre de la réforme de la carte judiciaire de tribunaux d'instance présentant de bons indicateurs de traitement* ».

L'USM avait souligné à l'époque de la réforme que la justice d'instance était celle qui fonctionnait le mieux dans des délais raisonnables, que la persistance de petites structures (à tout le moins celles qui occupaient un magistrat à temps plein) était nécessaire et que la disparition massive de ces structures, dont le coût de fonctionnement était en réalité très faible, conduirait à une augmentation des délais de traitement.

Les documents budgétaires nous donnent hélas raison !

#### - Dans les Cours d'Appel, une augmentation du nombre d'affaires soumises

Malgré un nombre de décisions rendues de plus en plus important (260 affaires civiles traitées par an et par magistrat du siège en 2011, contre 247 en 2009 ; 350 affaires pénales traitées par an et par magistrat du siège en 2011 contre 344 en 2009), les stocks des cours d'appel ont augmenté en 2010 pour la première fois depuis 7 ans.

La chancellerie évoque la complexité croissante des affaires évoquées, conséquence à n'en pas douter des réformes incessantes et mal rédigées, qui donnent lieu à davantage de contentieux, mais aussi l'augmentation du nombre d'affaires nouvelles (210 000 en 2006 contre 245 000 en 2010, soit une hausse de 16 %).

C'est là une conséquence directe de l'absence d'effectifs en nombres suffisants, tant côté magistrat que côté fonctionnaire.

#### - Dans les TGI, un effet Cassiopée

Depuis des mois l'USM dénonce les dysfonctionnements dans l'implantation du programme Cassiopée, qui retarde considérablement, au moins dans un premier temps, l'activité des parquets et par là même de toute la chaîne pénale.

La chancellerie reconnaît enfin que ce programme a des conséquences dans les indicateurs de performance des TGI.

Elle note ainsi page 36 que « *toujours perturbé par le déploiement de Cassiopée, le ratio des fonctionnaires des TGI est inférieur à celui de 2009 et à la prévision actualisée de 2010* ».

Ces retards ont également eu des conséquences très importantes sur la gestion au quotidien des parquets, ce qui explique assurément un nombre de dossiers traités par magistrat du parquet en baisse (cf page 37).

- Dans les TGI, un effet à venir lié aux réformes votées en 2011

Après la présentation très optimiste des recrutements censés permettre d'absorber sans difficultés les nouvelles réformes, la chancellerie reconnaît que « *le risque est donc de voir les stocks des TGI continuer à croître (tendance déjà lourde de ces juridictions depuis plusieurs années) et empêcher un traitement significatif des affaires anciennes* ».

De même, pour les parquets, il est indiqué que la dégradation importante du nombre d'affaires traitées par les parquets est directement liée à « *l'augmentation et la complexification de l'activité en termes d'enquêtes préalables* » et à « *la réforme de la garde à vue, susceptible d'entraîner une augmentation de la charge liée au contrôle des mesures dans le cadre des permanences* ».

L'USM se réjouit de ce que le Ministère partage enfin ses constats !

Dans ce contexte et avec les moyens qui nous sont alloués, il est patent que les objectifs constamment invoqués du programme 166 de « *rendre des décisions de qualité dans des délais raisonnables en matière civile et pénale* » ne peuvent être tenus à court terme.

**Tableau synthétique de l'activité des magistrats**

	Réalisés en 2009	Réalisés en 2010	Prévu en 2011	Envisagé en 2012	Augmentation 2009/2012
<b>Nombre d'affaires civiles traitées par un magistrat du siège</b>					
Cour de Cassation	110	97	105	110	0
Cours d'Appel	247	253	260	270	+ 9,31 %
TGI	481	487	489	493	+ 2,49 %
<b>Nombre d'affaires pénales traitées par un magistrat du siège</b>					
Cour de Cassation	180	215	195	195	+ 8,33 %
Cours d'Appel	344	340	350	360	+ 4,65 %
TGI	515	518	520	525	+ 1,94 %
<b>Nombre d'affaires poursuivables traitées par un magistrat du parquet</b>					
Toutes juridictions confondues	1081	916	935	975	- 9,80 %
<b>Nombre d'affaires traitées par un fonctionnaire</b>					
Cour de Cassation	277	285	290	295	+ 6,5 %
Cours d'Appel	292	298	298	300	+ 2,74 %
TGI	312	308	312	317	+ 1,6 %

## **C - Sur les avancées en matière indemnitaire en ce qui concerne les magistrats**

Depuis 2005, les magistrats n'avaient bénéficié d'aucune revalorisation indemnitaire à l'exception d'une augmentation dérisoire des indemnités d'astreinte (40 euros brut contre 30 euros brut antérieurement par journée d'astreinte) annoncée à l'occasion du congrès de l'USM en 2009 et mise en œuvre en mars 2010.

Dans le cadre du plan triennal, le budget 2011 envisageait une « *revalorisation indemnitaire des magistrats* » qui passait par deux vecteurs différents : un repyramidage de postes de chefs de juridiction (actuellement Bbis) en postes hors hiérarchie et une refonte du régime des primes.

En ce qui concerne le régime indemnitaire lui-même, c'est le développement des primes modulables qui a été privilégié, contre l'avis de l'USM qui considère que dans la magistrature ce type de prime est de nature à porter atteinte à l'indépendance juridictionnelle, l'amputation d'une année sur l'autre, alors même qu'aucun critère d'attribution précis n'est fixé et que les recours sont lourds à engager, pouvant constituer un facteur de pression inacceptable.

L'USM avait contesté au moment de leur mise en œuvre le système des primes modulables, qui n'est pas conforme aux standards européens. A l'époque l'Association Européenne des Magistrats, saisie par l'USM avait d'ailleurs condamné la démarche.

Le nouveau dispositif adopté dans le courant de l'été sera prochainement mis en œuvre. Il prévoit, outre la création d'une NBI pour 26 chefs de juridiction (essentiellement dans les juridictions impactées par la réforme de la carte judiciaire), l'augmentation progressive jusqu'en janvier 2013 du taux moyen de la prime modulable.

L'USM se réjouit de ce qu'enfin des avancées indemnitaires pour les magistrats aient été octroyées pour un montant en 2012 de 4,9 millions d'euros.

Elles sont néanmoins insuffisantes pour permettre le rattrapage promis en 2002 par le Président de la République qui devait conduire à un alignement du montant des primes sur celui des magistrats administratifs et financiers.

Par ailleurs, du fait des nouvelles lois et donc des nouvelles charges, les permanences des magistrats (parquetiers, juges d'instruction, juges des enfants, juges des libertés et de la détention notamment) ont augmenté.

Il est de plus en plus fréquent que les magistrats concernés se déplacent au cours de leurs permanences. Or jusqu'à présent seules les astreintes à domicile sont rémunérées (de jour comme de nuit) à des montants très faibles.

L'USM demande la mise en place d'une indemnité d'intervention, qui serait versée, en plus de l'astreinte, aux magistrats.

L'USM a en outre récemment saisi le cabinet du Ministre relativement à l'indemnisation des permanences électorales des juges d'instance et des magistrats siégeant dans les commissions de recensement de votes. Alors que l'ensemble des personnels de préfecture bénéficient pour ces missions d'indemnisations à hauteur de plusieurs centaines d'euros, les magistrats, dont c'est pourtant loin d'être le métier, ne sont pas du tout rémunérés, ce qui n'est pas acceptable.

## **D – Sur les frais de justice**

Les dépenses liées aux frais de justice ont augmenté considérablement entre 2009 et 2010, passant de 225 euros par affaire à 288 euros, soit une hausse de 28 %.

Cette augmentation est la conséquence directe des dernières réformes qui imposent un recours accru aux experts (procédure pénale avec un recours systématisé en matière médicale, génétique et psychiatrique, droit des étrangers, droit des tutelles notamment).

Comme en 2011, seuls 53 % des mémoires de frais sont payés dans l'année où l'expertise a été effectuée. Ce chiffre s'explique de trois façons différentes.

Premièrement il correspond à un différé entre le moment de la prescription et le moment où l'expertise est réalisée.

Deuxièmement, il est fréquent que dès septembre, les régies ne soient plus en état, faute de moyens financiers, de payer les experts. Bon nombre de mémoires sont mis en attente du versement des fonds au titre de l'année N+1.

Troisièmement, la mise en œuvre difficile de Chorus a entraîné à elle seule de nombreux retards dans le traitement des mémoires.

Différentes dispositions, notamment la réforme de la médecine légale, ont été mises en œuvre pour réduire ces coûts. D'autres comme la plateforme d'écoutes téléphoniques centralisée sont à l'étude.

Pour l'instant ces réformes n'ont pas conduit aux résultats escomptés. La réforme de la médecine légale, mal négociée avec le Ministère de la Santé et permettant toujours un recours aux praticiens de « proximité » pourrait même se révéler plus coûteuse avec des prestations de moindre qualité et une perte de temps notamment pour les services d'enquête.

L'USM demande qu'une étude précise soit menée pour apprécier la pertinence de ce dispositif contesté.

## **E - Sur le budget de l'aide juridictionnelle et l'aide aux victimes,**

### **1 - Le budget de l'aide juridictionnelle**

Après avoir substantiellement baissé dans le budget 2010 (ramené à 274 millions d'euros en CP, soit une baisse de 25 millions d'euros, près de 8 %), le budget de l'AJ avait progressé dans le budget 2011 et avait été porté à 312 millions d'euros. Il est à nouveau en augmentation dans le budget 2012 et devrait atteindre 336 millions d'euros en CP.

Ces augmentations sont légitimes, alors même que du fait de la crise économique l'augmentation du nombre des bénéficiaires (831 000 en 2004, 948 000 attendus en 2012) se poursuit et même s'amplifie.-

Toutefois, il existe dans les documents budgétaires une incertitude quant à l'intégration dans ces chiffres en hausse des 85 millions d'euros liés à l'instauration par la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 de la contribution pour l'aide juridique, dont l'USM conteste le principe, en ce qu'il porte atteinte à la gratuité d'accès à la Justice.

Si ces 85 millions attendus étaient intégrés au montant total de 336 millions d'euros alloués au budget de l'AJ, cela reviendrait en réalité à un désengagement de l'Etat dans la prise en charge des plus défavorisés de nos concitoyens, puisque l'Etat ne contribuerait en réalité au financement de l'AJ qu'à hauteur de 251 millions d'euros (312 en 2011).

On pourrait alors penser que cette taxe nouvelle ne sert pas intégralement au financement de la réforme de la garde à vue comme annoncée, mais seulement à hauteur de 24 millions. Il n'est à cet égard pas inintéressant de noter que l'étude d'impact imposait une hausse de l'AJ de 22 à 32 millions.

Les documents budgétaires (p 194) révèlent aussi une dégradation du délai moyen de traitement des admissions (52 jours en 2010, soit deux jours de plus qu'en 2009) et surtout une augmentation du pourcentage de juridictions qui ne peuvent traiter les demandes à moins de 60 jours (23% contre 18% l'année précédente)

Aucune explication n'est avancée par la Chancellerie pour expliquer cette dégradation. On peut néanmoins légitimement penser que les carences en termes d'effectifs (notamment de fonctionnaires), qui ont nécessairement impacté les BAJ, doublées de l'augmentation du nombre des bénéficiaires (+5,33 % depuis 2007) en sont en grande partie la cause.

## 2 - L'aide aux victimes

Pour la troisième année consécutive, ce budget est en recul.

L'aide aux victimes déjà en régression dans le budget 2011 est une nouvelle fois en baisse de près de 300 000 euros (soit - 2,74 %).

La première conséquence, d'après les données du ministère, est que le nombre d'associations d'aide aux victimes financées va baisser (de 180 en 2010 à 170 prévues en 2012), que leur nombre de salariées va également diminuer (de 466 en 2010 à 450 en 2012), de même que les permanences de ces associations dans les juridictions (de 179 en 2010 à 163 en 2012).

Il semble à l'USM pour le moins paradoxal de présenter l'aide aux victimes comme une priorité de l'action gouvernementale en amputant régulièrement ses crédits.

## 3 - Le développement de l'accès au droit et du réseau judiciaire de proximité

Après avoir perdu 110 000 euros en 2010 (soit une baisse de plus de 4%), puis 363 500 euros en 2011 (soit une baisse de 6 %), ce budget est encore amputé de 50 000 euros.

Alors même qu'en contrepartie de la réforme de la carte judiciaire, il avait été promis un développement des maisons de justice et du droit, on ne peut que s'étonner de ce désengagement de l'Etat.

## **F - Sur le budget du secrétariat général du Ministère (conduite et pilotage de la politique de la Justice),**

Le budget 2010 avait signé la montée en puissance du secrétariat général du ministère, son budget étant porté à 311 millions d'euros en autorisation d'engagement et 248 millions en crédits de paiement en 2010.

Le budget 2011 avait montré une baisse, même si les dépenses dites d'Etat major (c'est à dire celles liées à la gestion des cabinets du Ministre de la Justice et du secrétaire d'Etat) étaient en hausse de 600 000 euros, ce qui ne pouvait que surprendre dans le contexte annoncé de réduction des dépenses des ministères.

Le budget 2012 repart à la hausse, de plus de 16 millions d'euros en AE et de 13 millions d'euros en CP, sans justification particulière d'une augmentation des charges.

De façon étonnante, alors même que le programme Cassiopée a démontré des faiblesses dans sa mise en œuvre et que le parc informatique est de notoriété publique obsolète dans les juridictions, le budget de l'action informatique ministérielle est le seul à être en baisse !

## **II – LE BUDGET « ADMINISTRATION PENITENTIAIRE » (programme 107)**

Le budget de l'administration pénitentiaire est en forte augmentation, puisque les crédits de paiement sont fixés à 4,727 milliards d'euros en AE contre 3,280 milliards d'euros en 2011, (soit une hausse de 44 % !) et 3,03 milliards d'euros en CP contre 2,82 milliards d'euros en 2011 (+ 7,38%).

### **A - Les dépenses d'investissement**

Alors que les dépenses de personnels n'augmentent que de 79 millions en AE, les dépenses d'investissements augmentent de 155% en AE ( 2 244 millions en 2012 et 879 millions en 2011) et de 23 % en CP (350 millions en 2012 et 268 millions en 2011).

Ce sont ainsi un peu plus de 224 millions d'euros qui seront destinés à la rénovation de Nantes, Fleury, à la construction et l'extension d'autres établissements, sans compter les loyers des établissements construits en participation public privé (25,5 millions) et 1 825 millions d'euros d'AE 2012 en vue de la construction de 25 nouveaux établissements.

Si des dépenses de modernisation et de mises aux normes du parc immobilier de l'administration pénitentiaire apparaissent indispensables, la part du budget ne peut, une année de plus, être majoritairement attribuée à l'immobilier, en lien avec l'achèvement du programme 13 200 prévu pour 2013 et la volonté d'augmenter encore les capacités pour arriver à terme à 80 000 places de prison à l'horizon 2017

D'une part, la création de places supplémentaires nécessite, pour fonctionner, du personnel de surveillance, de direction, et le renforcement des services d'insertion et de probation.

D'autre part, si l'objectif est d'assurer la mise à exécution de l'ensemble des décisions de justice (80 000 peines inexécutées en début d'année 2011) il ne suffit pas de créer des places supplémentaires. Il faut en outre des personnels pour exécuter ces décisions, notamment dans les greffes et dans les SPIP.

## **B - Les dépenses de personnels**

454 nouveaux postes sont annoncés (p106)

Mais, les documents laissent également paraître (p107) que :

- 290 postes seront créés, pour la mise en œuvre des nouveaux établissements.
- 102 postes seulement seront transférés à l'administration pénitentiaire. En effet, 250 postes sont bien transférés à l'administration pénitentiaire pour les extractions judiciaires (88 postes de gendarmerie et 162 postes de la police nationale) mais parallèlement, 148 postes sont soustraits à l'administration pénitentiaire pour la mise en œuvre des plateformes interrégionales du Ministère.

Ces recrutements paraissent nettement insuffisants pour faire face aux missions de l'administration pénitentiaire.

### **1 - Les SPIP**

Pour mémoire, l'étude d'impact menée sur le projet de loi pénitentiaire prévoyait le recrutement de 1000 conseillers d'insertion et de probation (hors postes de direction) ; la loi finalement votée fait peser des charges plus importantes sur les CIP que le projet lui-même, ce qui fait de ce chiffre de 1000 postes une fourchette basse.

L'affaire de Pornic, et les rapports d'inspection subséquents ont par ailleurs démontré qu'à Nantes, comme dans beaucoup d'autres SPIP, les effectifs étaient insuffisants pour assurer une prise en charge réelle des condamnés. Mais, les postes créés en urgence et annoncés par le Garde des Sceaux en mars 2011 ne concernaient pas l'administration pénitentiaire.

Le rapport du groupe de travail mis en place au ministère de la justice sur les services d'insertion et de probation et déposé au garde des sceaux en mai 2011 chiffrait de 200 à 600 le nombre de CIP supplémentaires nécessaires pour faire face à l'ensemble des missions.

Or, il n'apparaît cette année pas de création de postes de CIP ; dès lors, dans les trois années suivant l'entrée en vigueur de la loi pénitentiaire, à peine un tiers des personnels nécessaires à son application aura été recruté.

Pourtant, au vu des objectifs annoncés par le gouvernement dans le présent projet de loi de finances, les SPIP devront redoubler d'efforts, à effectifs constants (le rapport du groupe de travail sur les SPIP évoque même qu'en 2012, du fait des départs en retraite non encore compensés par les personnels en cours de formation initiale, ce sont 100 ETPT de moins qui prendront en charge un nombre toujours croissant de mesures) pour apurer le stock de peines

en attente d'exécution, et augmenter le nombre d'alternatives à l'emprisonnement et d'aménagements de peines

## 2 - Les personnels de surveillance et le transfert de la charge des extractions

Alors que 892 places de prison vont être mises en service, seuls 290 ETPT de personnels de surveillance sont créés et apparaissent largement insuffisants pour assurer la sécurité des détenus et des personnels.

S'agissant des extractions judiciaires, il convient de rappeler que l'enjeu de cette réforme était de recentrer les services de police et de gendarmerie sur leur cœur de métier. Cette charge était estimée de 2 000 à 3 000 ETP de policiers et gendarmes ; il est donc très étonnant que seulement 250 ETPT soient prévus, par transferts de crédits, pour assumer cette charge nouvelle. En réalité, seuls 102 ETPT seront transférés puisque l'administration pénitentiaire perd des postes au profit des plateformes interrégionales.

Alors que le dispositif a déjà montré l'insuffisance des moyens dans les cours concernées par l'expérimentation, il apparaît inconséquent de ne pas prévoir de personnels supplémentaires rapidement.

Enfin, il convient de préciser qu'en 2010, l'ENAP a accueilli près de 5000 agents, en formation continue et initiale. Alors qu'elle devra en 2012 former un peu plus de 6 500 agents (environ 3 750 en formation initiale et environ 2 750 en formation continue), elle perd 5 personnels....

## **III – LE BUDGET « PJJ » (programme 182)**

Pour la première fois depuis plusieurs années, le budget de la PJJ est en légère augmentation, puisque les autorisations d'engagement sont fixées à 793 millions et les crédits de paiement à 773 millions (757 millions en AE, 758 millions en CP l'année passée).

Les annonces portent sur la création de 60 emplois d'éducateurs pour la mise en œuvre de la loi du 10 août 2011 sur le jugement des mineurs, ainsi que des investissements immobiliers de 30 millions pour la mise en place de 20 nouveaux Centres Educatifs Fermés.

Mais ces chiffres cachent d'autres réalités :

- Le nombre de lieux de placement (y compris les CEF) diminue de manière importante : de 1625 en 2010, il est de 1557 en 2011 (soit 68 fermetures).

Les 20 CEF créés en 2012 correspondant à une transformation d'établissements déjà existants, ce n'est pas moins de 88 lieux de placements qui seront fermés en 2012, soit 1 centre par département.

Depuis plusieurs années, l'USM dénonce la difficulté à trouver des lieux de placements adaptés aux problématiques des mineurs. Ces nouvelles fermetures ne feront qu'aggraver les difficultés déjà importantes localement, au détriment de la prise en charge des mineurs.

Or, l'efficacité de la prise en charge des mineurs délinquants repose sur la diversité des réponses apportées et sur un maillage plus serré des intervenants.

Les documents budgétaires semblent introduire une confusion, en ce qu'ils laissent à penser qu'aucun CEF ne serait créé en 2012. Il apparaît ainsi que l'augmentation du budget est liée à la transformation des UEHC (Unités Educatives d'Hébergements Collectifs) en CEF, dont le coût de fonctionnement et le prix journalier sont bien supérieurs (en 2011 : 490 euros par jour en UEHC et 594 euros par jour en CEF)

- La suppression de 4 directions régionales, en considération de la notion de « territoires pertinents » pour la justice des mineurs ne fera qu'augmenter les problèmes, d'autant que le critère de « territoires pertinents » n'est pas précisé.

- Les délais de prise en charge demeurent très importants (13 mois), alors que l'objectif d'un délai de 12 mois est fixé depuis de nombreuses années sans succès. Il est à noter qu'alors qu'auparavant les documents budgétaires distinguaient les délais de prise en charge pour les mesures d'investigations et les mesures en milieu ouvert, en civil ou pénal, il n'existe plus aucune distinction selon les mesures aujourd'hui, pas même milieu ouvert/placement.

- Surtout, les moyens en personnels vont diminuer. La communication sur les 60 emplois créés pour la mise en place de la loi du 10 août 2011 tait la réalité budgétaire :

*« le plafond d'emplois du programme (ETPT) pour 2012 est de 8395 équivalents temps plein travaillés, soit -106 ETPT par rapport au PAE 2011.*

*Il tient compte notamment :*

*- de l'extension année pleine (EAP) négative de -70 ETPT*

*- de la suppression de 70 ETPT au titre du recentrage au pénal de la PJJ*

*- de la création au 1er janvier 2012 de 110 emplois (60 emplois au titre de la transformation des UEHC en CEF et 50 (et non 60) au titre de la justice des mineurs pour accompagner la loi du 10 août 2011)*

*- et d'un transfert d'emplois de 76 emplois au 1er janvier 2012 au profit du programme 310 « conduite et pilotage de la politique de la justice » dans le cadre des plateformes inter directionnelles CHORUS ».*

Ainsi, 106 emplois sont à nouveau supprimés. Depuis 2008, ce sont au total 632 ETPT qui ont été supprimés, soit 7% des effectifs (9027 ETPT en 2008).

Parallèlement, de manière évidente, le nombre de mineurs suivis par un éducateur augmente (il est prévu à 25 en 2012, il était de 25,5 en 2010 et 24,5 en 2008), ce qui ne peut avoir pour conséquence qu'une perte de qualité de la prise en charge, alors même que l'objectif de qualité du traitement de la délinquance des mineurs est mis en avant par le Ministère.

Le Bureau de l'USM