

Paris, le

LA DIRECTRICE DU BUDGET

A l'attention de M. Jean-Marc SAUVE,
président du comité des Etats généraux de la Justice.

Objet : Contribution de la direction du Budget aux états généraux de la Justice.

Dans son discours d'ouverture des Etats Généraux de la Justice, le 18 octobre dernier, le Président de la République a souhaité favoriser une approche « *systémique du service public de la justice* ».

Dans cette perspective, la direction du budget, au travers de sa vision synthétique du ministère de la justice et de son approche transversale entre ministères, souhaite attirer votre attention sur différents points d'amélioration concernant son organisation et son fonctionnement dans une perspective de long terme.

Tout d'abord, plusieurs outils de pilotage pourraient être renforcés ou mis en place au ministère de la justice, en s'appuyant sur une organisation financière renouvelée, afin de renforcer sa capacité d'action.

Ensuite, le ministère de la Justice s'inscrit dans un environnement où interviennent d'autres acteurs, à l'égard desquels l'articulation avec le ministère pourrait peut-être être améliorée, afin notamment de permettre un recentrage du juge sur ses fonctions essentielles.

Enfin, le ministère de la Justice mobilise en son sein trois grandes composantes (services judiciaires, protection judiciaire de la jeunesse, administration pénitentiaire) dont les modalités de fonctionnement paraissent relativement cloisonnées, alors même qu'elles font face à des problématiques proches, nécessitant une coordination efficace. Plusieurs thématiques pourraient être étudiées afin de réduire ce cloisonnement.

1. Doter la justice de moyens de gestion plus performants

Doter la justice de moyens de gestion performants nécessite à la fois une révision de l'organisation – notamment financière – du ministère, ainsi que le renforcement de ses outils de pilotage. Ces sujets peuvent paraître secondaires par rapport à des demandes adressées au ministère des comptes publics souvent centrées sur les moyens directement opérationnels, néanmoins elles nous paraissent essentielles pour pouvoir améliorer dans la durée les modes de fonctionnement et d'utilisation des crédits alloués.

1.1. Mieux connaître et accompagner l'activité des magistrats

La loi de programmation pour la justice a prévu une hausse des effectifs des services judiciaires, mise en œuvre dans les différents budgets successifs, notamment le projet de loi de finances pour 2022, et complété par la création de postes au titre de la justice de proximité, même si le périmètre de cette notion reste à définir précisément. Toutefois, le ministère de la justice n'a pas encore mis en place de dispositif de suivi de la charge de travail des services judiciaires, malgré plusieurs demandes fortes en ce sens, en particulier venant de la Cour des comptes. Le projet de référentiel d'activité annoncé dans le rapport d'étape du groupe d'étude sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats mis en place par la direction des services judiciaire en avril 2014¹ n'a pas été finalisé, sauf pour le parquet². Dès lors, l'analyse des besoins de créations de postes ne peut être qu'imparfaite puisque ne reposant pas sur des données précises, ne serait-ce qu'en distinguant magistrats du siège et magistrats du parquet³, l'allocation territoriale des créations d'effectifs ne répondant pas à des paramètres explicites. Le ministère peine à pouvoir caractériser les effets tangibles associés à ces moyens, – même si les emplois associés à la justice civile de proximité ont en partie fait exception à cette règle –, et leur allocation territoriale peut susciter des interrogations, sinon de l'incompréhension, au regard des écarts qui peuvent être constatés entre l'évolution de l'activité et la répartition des moyens⁴.

Le ministère poursuit l'étude de la mise en place d'un tel dispositif, en lien avec une réflexion sur la complexification des contentieux en certains domaines, notamment en matière de droit de la construction et de droit de la responsabilité. J'ai bien conscience que certains parmi les magistrats ou leurs équipes peuvent douter de l'opportunité ou même de l'utilité d'une telle réflexion sur la mesure de la charge de travail. Pour les raisons qui précèdent, l'aboutissement rapide de celle-ci m'apparaît toutefois nécessaire – quand bien même elle devrait mettre en évidence dans certains territoires un besoin d'effectifs supplémentaires. L'existence d'outils développés localement⁵, qui pourraient d'ailleurs faciliter une telle conclusion, témoigne de cette nécessité non seulement dans le dialogue interministériel, mais aussi pour les gestionnaires de terrain.

Un tel outil permettrait également de répondre aux demandes basées sur des comparaisons internationales, notamment celles effectuées par la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) qui conclue dans ses études à de moindres dépenses en France par rapport aux autres pays européens. Ces comparaisons ne prennent pas forcément en compte les multiples différences entre pays dans les choix d'organisation et de dispositifs juridiques en matière de justice. Une analyse basée sur la charge de travail pourrait permettre de mieux objectiver ce sujet et d'essayer de le traiter dans la durée.

¹ *Rapport d'étape du groupe de travail sur l'évaluation de la charge de travail des magistrats*, Direction des services judiciaires, avril 2014

² *Approche méthodologique des coûts de la justice : Enquête sur la mesure de l'activité et l'allocation des moyens des juridictions judiciaires*, Cour des comptes, décembre 2018, pp.57 à 81

³ Voire, parmi les premiers, les juges spécialisés.

⁴ Sur l'ensemble des 36 juridictions d'appel analysées, sur la période 2015-2019, 7 semblent présenter une baisse globale de l'activité au civil et au pénal, alors que les effectifs sont soit stables soit en hausse, 3 présentant même une hausse des stocks (Bordeaux, Douai et Poitiers). Pour les TGI, 15 juridictions semblent présenter une baisse globale de l'activité au civil et au pénal, tandis que les effectifs sont stables ou en hausse, 2 d'entre eux présentant même une hausse des stocks (Amiens et Toulouse)

⁵ *Ibid.*

1.2. Identifier les dépenses civiles et pénales

L'organisation financière actuelle ne permet pas de suivre les dépenses effectuées au titre de deux des principales chaînes d'activité du ministère, la chaîne judiciaire civile et la chaîne judiciaire pénale.

La première condition pour que, comme l'a souhaité le Président de la République dans son discours de Poitiers, « *la justice, comme toutes les institutions, [présente] les comptes et les termes de sa gestion à la Nation* » est d'abord, nous semble-t-il, que **chaîne civile et chaîne pénale soient mieux distinguées au niveau des BOP et des UO locaux, sans pour autant perdre en souplesse.**

Il s'agit à la fois de **rendre plus lisible l'utilisation de ces crédits**, en connaissant in fine s'ils sont utilisés pour la chaîne civile ou la chaîne pénale, mais également de **conserver de la souplesse lors de leur allocation, en permettant une modification de l'affectation prévue au budget si nécessaire.** Cette modification serait moins lourde à mettre en œuvre que la création de deux programmes budgétaires justice civile et justice pénale.

Ainsi, dans une Cour d'appel (en tant que ressort, qui aurait le statut de BOP, cf. *infra*), chaque entité juridictionnelle, Cour d'appel (en tant que juridiction de seconde instance) et tribunal judiciaire, devrait constituer une unité opérationnelle, à l'intérieur de laquelle seraient donc distingués un centre de coût civil et un centre de coût pénal, avec une clé de répartition pour les fonctions communes. L'allocation des moyens resterait cependant souple pour les responsables de BOP et d'UO, compte tenu des besoins fréquents de réallocation en cours de gestion entre les deux chaînes, par exemple pour répondre à des audiences pénales plus nombreuses. La création de centre de coûts permettrait de conserver cette souplesse, ce qui ne serait pas le cas avec la création de deux programmes budgétaires séparés. La clarification des coûts associés à chacune de ces deux chaînes permettrait justement de mettre en évidence l'allocation de moyens sous-jacente, et de questionner celle-ci à l'aune des priorités établies et des contextes territoriaux, permettant ainsi d'objectiver un débat qui faute peut-être de pouvoir se tenir sur des termes clairs, ne bénéficie pas toujours de la sérénité qu'il mériterait. **Cette évolution analytique serait nourrie par les travaux précédemment évoqués sur la charge de travail des juges, afin, comme le souhaite la Cour des Comptes depuis de nombreuses années, de disposer de référentiels d'activité à l'instar de ceux utilisés en Allemagne ou en Autriche.**

1.3. Revoir la cartographie des Cour d'appel et des services supports

Selon également les recommandations de la Cour des Comptes, **il pourrait être envisagé que la cartographie des cours d'appel** corresponde à celle des régions administratives, sauf en Ile de France, Rhône-Alpes, Aquitaine et Occitanie, dont la taille et le volume d'activités peuvent justifier deux cours d'appel dans la même Région.

Dans les autres régions, la Cour d'appel régionale, siège du BOP et du Service Administratif Régional, pourrait coexister avec **des cours ou juridictions d'appel détachées**, au siège des anciennes Cours d'appel, qui conserveraient certains contentieux, par exemple en matière familiale ou d'exécution des peines, voire regrouperaient pour la région certains domaines spécifiques, par exemple en matière sociale ou commerciale. **Les données statistiques du Ministère, les travaux récents de l'Inspection Générale de la Justice et les données Chorus dont nous disposons permettraient de déterminer en fonction des activités et de leur projection à moyen terme les meilleurs équilibres locaux.**

Cette évolution permettrait de **spécialiser les diverses antennes locales, en utilisant pleinement les possibilités de la dématérialisation, sans bouleverser la carte des implantations.**

Il pourrait être proposé également de **rationaliser la chaîne de la dépense sur l'ensemble du Ministère avec des services d'exécution moins nombreux mais plus efficaces car disposant d'équipes plus importantes**, à l'instar des mutualisations réalisées ou en cours dans le domaine pourtant très sensible de la paye des personnels et dans le prolongement d'une prochaine expérimentation en Occitanie d'un Centre de Gestion Financière. Elle permettrait aussi **de rapprocher les différents services supports des directions du ministère, et de disposer d'équipes plus étoffées avec davantage de spécialistes techniques, et de déroulés de carrière plus incitatifs.** Enfin, elle pourrait permettre au secrétariat général de se doter de véritables réseaux déconcentrés à même de développer une approche plus transversale des sujets et d'en avoir une meilleure vision.

Les délégations interrégionales du Secrétariat général apportent leur soutien aux juridictions dans les domaines transverses : l'action sociale, la gestion des ressources humaines, la formation continue *etc...*⁶ Ces domaines relèvent davantage d'un support administratif que d'un véritable soutien opérationnel des directions métiers. Il conviendrait d'étudier les conditions permettant une plus grande mutualisation du support métier.

1.4. Mettre en place des indicateurs d'activité reflétant réellement l'activité du ministère et ses dépenses, ainsi que des tableaux de bord permettant d'en informer les différents responsables

Il serait utile d'améliorer la pertinence des indicateurs de performance de la loi de finances afin de renforcer l'évaluation par les parlementaires des moyens accordés à la mission « Justice ».

En effet, les indicateurs de performance ont pu parfois présenter des éléments parcellaires en raison de difficultés à obtenir une donnée consolidée dans le temps de la rédaction des projets ou rapports annuels de performances. En outre, la méthodologie retenue sur certains indicateurs ou ratios utilisés mériteraient d'être réétudiée afin de restituer une situation statistique plus proche de la réalité ou du ressenti. Outre la question de l'information fournie au Parlement et plus largement aux Français (*cf. supra*) ces difficultés méthodologiques laissent penser que ces indicateurs ne sont pas utilisés dans la gestion effective du ministère, ce qui pose la question des outils effectivement employés par le ministère.

Outre la constitution d'un indicateur de récidive, mentionné au point 3, **la Justice Judiciaire, tant au pénal qu'au civil, pourrait ici s'inspirer de la Justice Administrative qui inclut dans les indicateurs de performance du programme 165, outre des indicateurs d'efficience en termes de délais et de stocks, un indicateur de qualité et d'efficacité exprimé par le taux d'annulation des décisions juridictionnelles, en appel ou en cassation.** Cet indicateur pourrait être transposé voire élargi (indicateur connexe de taux de recours) aux services judiciaires, qui disposent pour ce faire de toutes les données nécessaires.

Plus globalement, se pose la question de la **création d'un infocentre partagé**, permettant de rapprocher finement l'activité des juridictions des moyens qu'elle mobilise et de croiser ces résultats avec d'autres données territorialisées permettant d'en affiner l'analyse. Un tel outil permettrait par exemple de mieux aborder la question des **frais de justice en matière pénale, notamment en fournissant des éléments objectifs pour élaborer des formes de conventionnement**, reliant moyens et performance, entre magistrats et forces de police et de gendarmerie, tels que les devis judiciaires à la généralisation desquels la Cour des comptes appelait dans son rapport sur les frais de justice.

⁶ Article 11 de l'arrêté du 30 décembre 2019 relatif à l'organisation du secrétariat général et des directions du ministère de la justice

En effet, les responsables locaux du ministère qui peuvent par leur activité influencer sur le niveau de dépenses, telles que les frais de justice pour les magistrats, n'ont pas accès à des informations précises sur le coût de leurs décisions. Il serait ainsi essentiel que le ministère se dote d'une capacité de production de tableaux de bord financiers déclinés localement, qui pourraient être couplés à des tableaux de bord sur l'activité des juridictions et des services associés (police, douanes et gendarmerie).

Les services du CBCM, en association avec les services du secrétariat général du ministère des finances, ont indiqué au Ministère de la Justice leur disponibilité pour l'aider à construire une telle base de données.

1.5. Doter la justice d'une véritable capacité de pilotage de ses moyens informatiques

Les crédits informatiques du ministère de la Justice ont été fortement augmentés ces dernières années, sans toutefois que le ministère ne dispose des outils de pilotage adaptés pour suivre l'avancement technique et financier des projets.

Il apparaît essentiel qu'il se dote, comme l'a recommandé la Cour des comptes dans récent rapport⁷, d'un schéma directeur des services informatiques, incluant la définition d'un dispositif de suivi précis des projets. Un tel suivi, associant là encore les dimensions budgétaires, techniques et opérationnelles, fournirait un outil de programmation et d'allocation plus efficient des moyens du ministère, et pourrait réduire l'apparente décorrélation entre les moyens du ministère et les progrès ressentis par ses agents et les justiciables.

La contribution de l'informatique aux missions du ministère apparaît encore largement perfectible, y compris s'agissant de missions qui apparaissent parfois secondaires au motif qu'elles font intervenir d'autres administrations, alors qu'elles conditionnent l'effectivité des peines ou la crédibilité de la Justice, par exemple en matière de recouvrement des amendes ou des indus de l'aide juridictionnelle.

1.6. Programmer des crédits et des objectifs plus précis en loi de programmation

L'actuelle loi de programmation a pour but de renforcer fortement les moyens financiers du ministère de la Justice et d'améliorer son mode de fonctionnement dans divers secteurs. Le choix de ne présenter la trajectoire qu'à un niveau agrégé, sans en préciser les sous-jacents, a toutefois pu conduire à une incompréhension quant à l'allocation effective des moyens. Elle pose également la question du traitement des imprévus, tels que les retards de projets immobiliers, notamment en matière pénitentiaire, lesquels ont engendré des sous-exécutions très importantes. S'agissant de l'amélioration du mode de fonctionnement, l'absence d'indicateurs précis ne permet pas là non plus de toujours percevoir les objectifs poursuivis ni surtout d'en vérifier la réalisation et de prendre le cas échéant des mesures correctrices.

2. Recentrer le magistrat sur ses fonctions essentielles

2.1. En ce qui concerne la justice civile, poursuivre la déjudiciarisation

S'il est établi que la justice civile dans son ensemble connaît une baisse régulière de son activité sur une période récente⁸, cette évolution reste différenciée selon les domaines : très marquée dans les domaines prudhommal (- 36%) et commercial (-18%) ou le contentieux civil général (-10,5%), elle est concomitante d'une croissance régulière dans d'autres secteurs, davantage liés à des facteurs sociaux et démographiques : procédures en matière de protection des enfants (+ 7,5%), des majeurs pour les soins psychiatriques sans consentement (+4,5%), contentieux de la tutelle (+7,5% entre 2015 et 2017), et, par transferts d'autres juridictions, contentieux des étrangers devant le Juge des Libertés et de la Détention et contentieux des affaires de sécurité sociale.

Il faut cependant souligner que la baisse de certains contentieux n'est pas synonyme d'un moindre besoin de droit mais de modes alternatifs de résolution des différends comme la médiation ou l'arbitrage en matière

⁷ « Améliorer le fonctionnement de la Justice – Point d'étape du plan de transformation numérique du ministère de la Justice », Projet de rapport de la Cour des comptes

⁸ Les chiffres utilisés ci-dessous sont ceux de la période 2015-2019, les chiffres 2020 étant rendus atypiques par la crise sanitaire. Sur la période 2005 à 2019, les contentieux de fond en matière civile ont cru de 12%, mais cette augmentation repose en particulier sur l'absorption par les Tribunaux Judiciaires des contentieux traités par les Tribunaux des Affaires de Sécurité Sociale, des Tribunaux du Contentieux de l'Incapacité et des Commissions Départementales de l'Aide Sociale.

commerciale⁹ ou la déjudiciarisation du divorce par consentement mutuel.

Compte tenu de l'importance prise par les mesures d'assistance éducative et de protection, il serait souhaitable d'envisager de **nouvelles étapes de déjudiciarisation pour permettre au juge de recentrer son activité sur ses fonctions essentielles**. Ainsi, dans le cas des **mineurs** (soit 74 600 affaires nouvelles par an, pour 112 700 mineurs dont 58 % ont moins de 12 ans), l'intervention du juge pour enfants pourrait privilégier la première décision d'assistance éducative, le suivi de celle-ci étant assuré par les services de l'Aide Sociale à l'Enfance, qui conserveraient le droit de ressaisir le juge en cas de difficultés¹⁰. Cette évolution permettrait aux juges pour enfants de pouvoir se consacrer davantage aux mesures concernant les jeunes mineurs délinquants (voir ci-après).

En ce qui concerne les **majeurs**, il semblerait nécessaire de **promouvoir davantage, sinon de rendre obligatoire, le mandat de protection future**. Selon les derniers chiffres publiés (pour 2020), le nombre de demandes adressées au juge des tutelles s'élève à 83 722 (tutelle, curatelle, habilitation familiale), nombre très important à rapprocher des seulement 6 000 mandats de protection recueillis par les notaires depuis la création de la mesure en 2007

2.2. Développer une approche plus globale des problématiques de la justice civile

Au-delà, pour **améliorer la résolution des conflits, notamment en termes de délais**, il semble nécessaire, ainsi que le recommandent toutes les analyses d'économie du droit¹¹, d'adopter une **approche modernisée de problématiques connexes mais trop souvent envisagées séparément : développement de la conciliation et de la médiation, participation des justiciables aux frais de la justice civile, comme dans la quasi-totalité des pays européens¹², forfaitisation des interventions de l'avocat pour les principaux types d'affaires et développement de l'Open Data des décisions de justice**.

Les analyses d'économie du droit montrent en effet que les justiciables arbitrent, parfois avec des biais optimistes, en termes de coût et de délai, les modes de résolution des conflits, contentieux et non contentieux, selon des attentes contradictoires que le médiateur ou le conciliateur doit rationaliser et concilier, notamment à partir de données jurisprudentielles fiables. Mériterait donc d'être envisagé et quantifié un scénario, dans lequel pour tout conflit, la médiation devenue obligatoire¹³ permettrait de désengorger les tribunaux, d'accélérer la résolution des litiges, de renforcer très fortement l'activité de négociation et de conseil des avocats¹⁴, et, selon les principes arrêtés par la loi du 23 mars 2019, de développer des plateformes de traitement en ligne nationales ou locales. De même, en matière pénale, pourrait être étudiée la nécessité de recourir à un avocat pour pouvoir déposer une plainte dans les secteurs ne relevant pas des atteintes aux personnes.

Des revalorisations ciblées de l'aide juridictionnelle pourraient faciliter ces évolutions, qui, de plus, pourraient s'appuyer sur le développement et le traitement des données évoqués en première partie.

Enfin, **l'accès au droit passe aussi par un accès facilité à la jurisprudence. Une plus grande cohérence de celle-ci**, souhaitée par la Cour de Cassation dans un rapport récent¹⁵, de même que le développement de **l'Open data**, permettraient aux justiciables de mieux appréhender le droit applicable à leur situation, et vraisemblablement de limiter l'introduction d'affaires où l'intervention du juge pour dire le droit aurait pu être évitée par une meilleure connaissance ou compréhension de celui-ci.

2.3. Raisonner en « équipes autour du magistrat »

⁹ Cf. les statistiques du CMAP (plateforme de médiation de la Chambre de Commerce d'Industrie de Paris)

¹⁰ Le nombre de mineurs ayant fait l'objet d'une décision de protection du juge des enfants, nouvelle ou renouvelée, s'élève à 440 490.

¹¹ Cf. Bruno Deffains, « L'analyse économique du règlement des litiges », GiP-Justice, 2000, et, plus récemment, avec D.Demougin et C.Desrieux, « Choising ADR or litigation », in *International Review of Law and Economics*, 49 (2017), pp 33-40.

¹² Hors Espagne, Finlande et Luxembourg.

¹³ Mais pas forcément gratuite, sauf pour les publics éligibles à l'aide juridictionnelle. En effet, si la médiation n'est pas gratuite, les études économiques citées montrent que les parties ont davantage d'incitation à négocier, pour ne pas ajouter au coût de la médiation celui du procès.

¹⁴ Avec pour les parties bénéficiant de l'aide juridictionnelle un barème transparent en fonction de l'enjeu et de la complexité de l'affaire.

¹⁵ *Cour de cassation 2030* (juillet 2021).

La troisième évolution concerne une **approche renouvelée des moyens humains des services judiciaires** en envisageant **non de budgéter des postes de magistrats, de greffiers ou de contractuels séparément mais de raisonner en termes « d'équipe autour du magistrat » ou du chef de juridiction, en allouant aux ressorts des moyens humains en fonction des activités.**

Cette logique plus concrète et réaliste, permettrait peut-être, à moyens constants, et sur un horizon pluri-annuel de **pallier les difficultés à pourvoir certains postes tout en assurant des perspectives de carrière équilibrées, visant notamment une amélioration de l'indicateur du plafond de verre¹⁶, pour l'ensemble des acteurs du système judiciaire. Elle s'inscrit dans le prolongement de ce qui a été réalisé pour la « justice de proximité », avec le recrutement d'auxiliaires, mais selon une approche plus pérenne et plus construite. Elle permettrait de recentrer le magistrat sur une double activité de jugement et de direction de son équipe, confiant à cette dernière de multiples tâches parfois exercées aujourd'hui directement par le magistrat.**

3. Décloisonner les différentes composantes du ministère de la Justice

Le ministère de la Justice est un ministère dans lequel le découpage en grandes directions et en programmes budgétaires ne semble pas favoriser les approches transversales, d'autant plus que la capacité d'action du secrétariat général est limitée par l'absence de réseaux supports unifiés au niveau ministériel.

Pour décloisonner les différents secteurs deux mesures pourraient être étudiées :

3.1. Créer un indicateur de récidive et se donner les moyens de l'améliorer

L'absence d'une approche intégrée au niveau du Ministère de la Justice des problématiques pénales entre la Protection Judiciaire de la Jeunesse, la Direction des Services Judiciaires et la Direction des Services Pénitentiaires, empêche notamment d'établir, dans les documents budgétaires, un véritable indicateur de performance en matière de récidive pénale¹⁷, pourtant l'objectif central de la politique de sanctions et d'application des peines. Malgré une première insertion, menée avec l'administration des services judiciaires dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2021, le ministère de la justice ne semble pas à ce jour considérer un tel indicateur comme susceptible de faire l'objet de cibles et donc de perspective d'amélioration, ce qui apparaît inexplicable au vu de la centralité de cette notion non seulement dans le débat public mais aussi dans le fondement de la notion de politique pénale, et, sur le plan budgétaire, en tant que déterminant de la dépense : l'insuffisance de la performance en matière de lutte contre la récidive aujourd'hui augmente mécaniquement les besoins de crédits futurs²⁰. Plus globalement, le nombre très limité de publications du ministère sur les leviers mobilisables en la matière ne laisse pas d'interroger¹⁸.

3.2. Revoir la place de la PJJ dans le dispositif et suivre le parcours de jeunes

Cette absence de vision intégrée a naturellement des conséquences importantes sur l'allocation des moyens au sein de la mission « Justice ». **Alors qu'il consacre environ 70% de ses crédits à la chaîne pénale, le Ministère n'a pas de vision du parcours du jeune entre mesures de protection et souvent premières mesures éducatives dans un cadre pénal.** Or, comme le montrent les études de l'INSEE¹⁹ confirmées par les enquêtes de terrain de la PJJ ou de la DAP, la délinquance se développe, au tout début de l'adolescence, à partir de 12 ans²⁰ et avec une intensité particulière entre 15 et 16 ans²¹, selon des **trajectoires initiées par des déséquilibres familiaux, marquées par le décrochage scolaire, - 80 % des détenus n'ont pas un niveau supérieur au CAP -, et les troubles psychologiques, dans des environnements socio-économiquement défavorisés.**

¹⁶ *Infostat justice*, n°161 « Les magistrats : un corps professionnel féminisé et mobile » (voir notamment p. 3).

¹⁷ Au sens large, incluant récidive et réitération.

¹⁸ Pour reprendre les termes de la contribution du SNEPAP-FSU aux Etats généraux « *Depuis de nombreuses années, les études sur le contenu des peines se sont limitées à des approches sociologiques, certes intéressantes, mais peu lisibles et ne permettant pas aux professionnels d'orienter leur action vers "ce qui marche"* ».

¹⁹ Thierry Mainaud, « La délinquance des jeunes évolue avec l'âge, la réponse pénale aussi », in *INSEE Références*, 2016.

²⁰ Catherine Blatier, *La délinquance des mineurs*, 3^{ème} édition, 2014, p.146

²¹ Selon N.Alfonsi, *Avis du Sénat sur le PLF 2014, Protection Judiciaire de la Jeunesse*, 4% des mineurs déferés devant le juges des enfants ont 12 ans et moins, 20% ont entre 13 et 14 ans, et 48% entre 15 et 16 ans et 28% ont 17 ans.

Il est donc paradoxal que le Ministère de la Justice ne consacre que 3% de ses crédits à la protection de l'enfance et moins de 10% à la prévention de la récidive chez les jeunes mineurs, privilégiant les dépenses lourdes en effectifs et en crédits, notamment immobiliers, de l'administration pénitentiaire et de la chaîne pénale judiciaire (dont les frais de justice).

Les études de la Direction de l'Administration Pénitentiaire montrent alors logiquement, entre 2010-2020, **faute d'investissement dans la période de minorité, une absence de progrès notables dans la lutte contre la récidive des majeurs, illustrée notamment par un taux de récidive de 55% chez les jeunes incarcérés entre 18 et 20 ans** comme par l'inadéquation relative des dispositifs censés la prévenir (seulement 60 % en moyenne de places occupées dans les quartiers de semi-liberté)²².

Le budget de la justice augmente de façon continue depuis plus de 10 ans. En 5 ans, il aura progressé d'un tiers. Le changement à opérer de manière prioritaire est de rompre avec la tentation de déconnecter l'activité du système judiciaire, qui ne pourrait être appréhendée que de façon qualitative, avec les moyens qui lui sont consacrés, qui ne seraient considérés qu'à l'aune de leur croissance.

Les discussions budgétaires reposent trop souvent sur une approche par type de dépenses ou par mesure demandée, fixant des priorités ponctuelles qui peuvent évoluer dans le temps ou découplant l'obtention des moyens financiers de la capacité à en suivre l'usage et à en mesurer l'effet, sans prendre en compte la politique menée dans ses diverses composantes et les manières de l'améliorer dans la durée. Les Etats généraux de la justice, ainsi que les lois de programmation pourraient être l'occasion de raisonner de manière plus globale et de s'inscrire dans un temps plus long, notamment selon les différentes thématiques présentées ci-avant.

²² Plus globalement, la dernière étude de synthèse à partir des données du Casier Judiciaire National met en évidence que, de 2005 à 2014, 3,1 millions de personnes ont été condamnées, pour 5,5 millions de condamnations prononcées. Parmi ces 3,1 millions de condamnés, 1,3 millions ont été condamnés au moins deux fois. En outre, 335 000 personnes condamnées entre 2005 et 2014 l'ont été 5 fois et plus, et parmi elles 88 000 l'ont été 10 fois et plus. Enfin, 78 % des condamnés pour outrage, 77 % des condamnés pour atteintes aux biens et 75 % des condamnés pour infractions à la législation sur les produits stupéfiants sont des multi-condamnés (source : Laurette Cretin et Odile Timbart « Une approche individualisée de la multi condamnation », *Infostat Justice* n°151).